



Albert-Lőrincz Csanád

Szociálpolitikai alapok és a jóléti perspektívák térvesztése

Presa Universitară Clujeană

Albert-Lőrincz Csanád

**Szociálpolitikai alapok
és a jóléti perspektívák
térvesztése**

Presa Universitară Clujeană / Kolozsvári Egyetemi Kiadó

2017

Lektorok:

Flora Gavril, egyetemi tanár

Szabó Béla, egyetemi docens

© Albert-Lőrincz Csanád, 2017.

ISBN 978-606-37-0289-1

Universitatea Babeş-Bolyai
Presa Universitară Clujeană
Director: Codruța Săcelean
Str. Hasdeu, nr. 51
400371 Cluj-Napoca, România
Tel./fax: (+40)-264-597.401
E-mail: editura@editura.ubbcluj.ro
<http://www.editura.ubbcluj.ro/>

TARTALOMJEGYZÉK

1. SZOCIÁLPOLITIKA ÉS TÁRSADALOM	7
1.1 A szociálpolitika, mint társadalmi cselekvés	7
1.2 A szociálpolitika fogalma	9
1.3 A szociálpolitika meghatározására tett kísérlet	12
1.4 A szociálpolitika szűkebb és tágabb értelmezése	13
1.5 Szociálpolitikai szemléletek	16
1.6 A szociálpolitika fejlődési iránya	21
1.7 Összegzés	21
1.8 Könyvészet	24
 2. A SZOCIÁLPOLITIKÁT MEGHATÁROZÓ ÉRTÉKEK ÉS ELOSZTÁSI ELVEK	 26
2.1 Az értékről	26
2.2 A szociálpolitikára ható értékelvek	28
2.3 A szociálpolitika alapelvei	35
2.4 Az ellátórendszerek működtetésének technikai megoldásai – az ellátás mérlegelésének elvei	41
2.5 Összegzés	47
2.6 Könyvészet	47
 3. TERVEZÉS ÉS KUTATÁS A SZOCIÁLPOLITIKÁBAN	 49
3.1 Tervezés	49
3.2 A célcsoportok tanulmányozása – a szükségletek feltárása	51
3.3 A beavatkozás	52
3.4 Könyvészet	55
 4. A SZOCIÁLIS GONDOSKODÁS TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE	 56
4.1 Bevezetés: a szociális gondoskodás kialakulása és korszakolása	56

4.2	A szociális gondoskodás kezdetei a prekapitalista társadalmakban.....	59
4.2.1	A törzsi belterjes társadalmi szolidaritás.....	59
4.2.2	A szociális gondoskodás kezdeti formái az aszimmetrikus társadalmak korai szakaszában	62
4.2.3	A gazdasági aszimmetria elmélyülése a rendi társadalmakban.....	64
4.2.4	A földbirtokosok szociális kötelezettsége és az egyházi szociális gondoskodás.....	65
4.3	Az állami szociális gondoskodás megjelenése: a szociálpolitika marginális korszaka.....	67
4.3.1	Az első szegénytörvény – a marginális szociálpolitika kezdete	68
4.4	A szociálpolitika korrektív korszaka – a szociálpolitikának a reálpolitika részévé válása	73
4.4.1	A gyáripari törvények.....	74
4.4.2	Társadalombiztosítás	79
4.5	Összegzés.....	85
4.6	Könyvészet	87
5.	A JÓLÉTI ÁLLAM.....	89
5.1	A jóléti állam megjelenése.....	89
5.2	A jóléti állam eszmei megalapozása é s kialakulásának feltételei	91
5.3	A jóléti állam meghatározása	95
5.3.1	A jóléti állam fogalma.....	95
5.3.2	Kísérlet a jóléti állam meghatározására	98
5.4	A jóléti állam szociálpolitikai eszközei	101
5.5	Összegzés.....	102
5.6	Könyvészet	102
6.	A JÓLÉTI SZOCIÁLPOLITIKÁK SOKFÉLESÉGE – OSZTÁLYOZÁSI KISÉRLETEK	104
6.1	A szociálpolitikák sokfélesége	104
6.2	A fejlett ipari társadalmak szociálpolitikai modelljei.....	106

6.3	A jóléti állam geoszociális modellezése az Európai Bizottság II. Jelentése szerint	115
6.4	Összegzés.....	118
6.5	Könyvészet	118
7.	A JÓLÉTI ÁLLAM VÁLSÁGA	120
7.1	A jóléti állam válsága	120
7.2	A válság okai.....	123
7.3	A szociálpolitika iránya napjainkban	125
7.4	Összegzés.....	126
7.5	Könyvészet	128
8.	A KÖZÉP- ÉS KELET-EURÓPAI ORSZÁGOK SZOCIÁLPOLITIKÁJA.....	130
8.1	A volt kommunista országok, mint éretlen jóléti államok.....	130
8.2	A demokratikus átmenet szociális vonatkozásai	134
8.3	A szociális ellátórendszer újraszervezése az átmeneti szakaszban.....	136
8.4	A Kelet-Európai szociálpolitikák közös vonásai.....	142
8.5	Könyvészet	144
9.	A SZOCIÁLPOLITIKA A GLOBALIZÁCIÓ ÁRAMLATÁBAN.....	146
9.1	A globalizálódás mint világjelenség	146
9.2	Globalizációs hatások a szociálpolitikában	148
9.3	Összegzés.....	152
9.4	Könyvészet	153
10.	A CSALÁDRÓL VALÓ GONDOSKODÁS – A MODERN SZOCIÁLPOLITIKÁK ALAPVETÉSE	155
10.1	A családpolitika mint a szociálpolitika legátfogóbb része.....	155
10.2	A családpolitika fontossága	156
10.3	A családpolitika eszközei	158
10.4	Összegzés.....	168
10.5	Könyvészet	172

11. A ROMÁN SZOCIÁLPOLITIKA MODERNIZÁLÁSA – A TŐKÉS TÁRSADALMI TRANZÍCIÓ SAJÁTOSSÁGA.....	173
11.1 Az átmeneti román társadalom jellemzése a szociális védelem szempontjából két országos jelentés tükrében	173
11.1.1 <i>RNSPIS 2008-2010</i>	174
11.1.2 <i>RCPARSD 2009</i>	175
11.2 A román szociálpolitika jogi alapja.....	177
11.3 A román szociálpolitika elvi megfontolásai és szerkezete.....	179
11.4 Összegzés.....	181
11.5 Könyvészet	182
12. SZOCIÁLIS- ÉS CSALÁDVÉDELEM A ROMÁN SZOCIÁLPOLITIKÁBAN.....	183
12.1 Integrált szociális segítségnyújtási intézkedések	183
12.2 A társadalmi kirekesztés elleni küzdelem: a szegénység megelőzése és a szegénység elleni intézkedések	184
12.3 A gyermekek és családok szociális támogatása	185
12.4 A fogyatékos személyek szociális védelme.....	186
12.5 Szociális- és családvédelem	187
12.5.1 <i>A családtámogatás normatív szabályozása</i>	190
12.5.2 <i>A családtámogatási rendszer elemei</i>	191
12.6 Összegzés.....	199
12.7 Könyvészet	200
13. AZ IDŐSKORÚAK VÉDELME.....	201
13.1 Az időskor jellemzése	201
13.2 Az idősekről való társadalmi gondoskodás.....	203
13.3 Összegzés.....	210
13.4 Könyvészet	211

1. SZOCIÁLPOLITIKA ÉS TÁRSADALOM

Kulcsszavak: szociálpolitika, szociálpolitikai szemléletek, definíció.

1.1 A szociálpolitika, mint társadalmi cselekvés

Az egymásrautaltság, a segítségre szorulás érzése a társadalmi együttélés viszonyaiból ered, valamint az egyenlőtlenségek különböző formáinak a meglétére utal. A családtagok, a szomszédság, rokonság vagy közösség tagjai sohasem voltak, nem is lehettek egyenlők sem a primer – fizikai, értelmi, életkori –, sem a szekunder – hatalmi, vagyoni, politikai, kulturális – szükségletek vonatkozásában. A közösség tagjai többé-kevésbé mindenkor egymásra voltak utalva, mert a szükséglet kielégítés különböző fokain álltak. A szükségletek és azok kielégítése minden korban a társadalmi rétegek életkörülményeit, a szegénységre vagy jólétre adott válaszát tükrözték: egyesek szűkös anyagi viszonyok között éltek, mások bővelkedtek bennük, egyesek rászorultak a segítségre, mások segíteni tudtak. Ez ma is így van, ámbár a jelenkori közösségek atomizálódása maga után vonja a segítségnyújtás meggyengülését. Minél inkább képessé válik az egyén vagy a család arra, hogy szükségleteit saját erejéből kielégítse, annál inkább fellazul a szomszédságra, rokonságra, vagy éppen a családra támaszkodás szükséglete. A rászorultság és az anyagi függetlenség fordított viszonyban áll, minél nagyobb az anyagi függetlenség, annál kisebb fokú a rászorultság.

Az állam megjelenésével megjelennek a társadalmi gondoskodás kezdetleges formái (lásd II. fejezet). A modern állam megjelenésével a szociális gondoskodás új szakaszba kerül, megnő az állam szerepe a szociális jellegű beavatkozások, szociális rendszerek kialakításában. Ez a XVII. század elején veszi kezdetét az első szegénnytörvénnyel (Act poor law, 1601). Gyökerei a törzsi társadalmakig nyúlnak vissza, abban az

értelemben, hogy az egymásrautaltság és az egyenlőtlenség mindenkor kitermelte a segítség szükségletét. A társadalmi-politikai gondolkodásban akkor nyert létjogosultságot, amikor megjelent az állam, mint szervezet, amelynek tagjai védelemre szorultak. Az állam a szociális gondoskodás feladatát valójában csak a XIX. századtól kezdve vállalta fel, noha a családi és közösségi szolidaritás egyetlen társadalmi rendszerben sem hiányzott. Már a természeti népek közössége is fölismerte, hogy az egyének között kialakuló egyenlőtlenségeket, hátrányokat valamilyen módon ki kell egyenlíteni, – itt nem elsősorban vagyoni egyenlőtlenségre gondolunk, hanem inkább a segítő társak nélkül maradottságra, özvegyiségre, árvaságra, aggságra, elszigeteltségre – hogy ezek ne zavarják meg a közösség (család, falu, törzs, stb.) egészséges működését. A társadalmi élet egyre bonyolultabbá válása, a hagyományos közösségi interakciók funkcióváltozása, az individualizálódás, a jóléti állam megjelenése azok a tényezők, amelyek kialakították a modern értelemben vett szociálpolitikát.

Az állam alapvető feladata a társadalom tagjainak védelme és biztonsága. A társadalmi szférára irányuló politikai szándékot legjobban a szociálpolitika fejezi ki. A szociálpolitika a politika egyik legfontosabb területe, ágazati politika. Olyan társadalomra irányuló politika, amelyet a hozzá tartozó adminisztratív intézményrendszer hajt végre (FAO 2008, idézi Irani és Noruzi 2011). A szociálpolitika a politikának az a részterülete, amelynek célja a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, az esélyegyenlőség megteremtése, a lecsúszás vagy leszakadás megelőzése, segítségnyújtás a különféle társadalmi krízishelyzetekben. „Elsősorban az emberi jólét előmozdításának leghatékonyabb módjaival foglalkozik” (Hall és Midgley 2012, 69.)

A szociálpolitika a politikának alávetett társadalmi gondolkodás. Fiona Williams (1989) szerint a szociálpolitika a társadalomban uralkodó általános értékeket fejezi ki. Minden államban olyan szociálpolitikai rendszer van, amely az adott társadalom általános emberszemléletét tükrözi. Kifejezi az uralkodó politikai rendszer társadalomról, családról (gyermekvédelem, anyavédelem, családvédelem, idősvédelem), munkáról (a jövedelemszerzés legfőbb módja) és nemzetről (állampolgárok, állandó

lakhellyel rendelkező idegenek, bevándorlók jogai) való gondolkodását (Fiona 1989). Mint szakdiszciplína, a politikai tudományok közé sorolandó, annak egyik részterülete. Önálló tudománnyá a II. Világháború után vált. Ekkor került be az egyetemi diszciplínák közé.

Egységes meghatározása meglehetősen nehéz, a szemléletek sokfélesége miatt, abban azonban egyetértés mutatkozik, hogy, amint a fogalom etimológiájából is következik, a politika részterületeként, ágazataként értelmezzék.

Az Európai Unió politikáinak vonatkozásban 1996-ban történt jelentős előrelépés, amikor az egyenlő esélyek biztosítása először vált központi célkitűzéssé. Az Európa Tanács 1998. évi (1355) ajánlása a társadalmi életből való kizárás multidimenzionális- és folyamat-jellegét hangsúlyozza, amely „magába foglalja a társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális életben való részvétel nem megfelelő szintjét, egyenlőtlenségeit, vagy teljes hiányát.” A társadalmi inklúzió közpolitikai intézményesülése folyamatában fontos előrelépés volt az Európai Unióról szóló szerződés módosítása, amelynek nyomán a szociálpolitika és a foglalkoztatáspolitikai az európai közösségi politika szintjére emelkedett (Belényi, Flóra 2013, 11).

1.2 A szociálpolitika fogalma

A magyar szakirodalomban meghonosodott szociálpolitika kifejezés a német Sozialpolitik fogalmára vezethető vissza. Tartalma azonos az angol social services vagy social policy fogalmakkal. A szociális védelem kifejezésére a román terminológia a politici sociale, illetve asistență socială fogalmakat használja. „Hagyományos értelemben a szociálpolitika azokat az állami és civil (nem-kormányzati) tevékenységeket jelöli, amelyek célja a szabad piac működésébe való beavatkozás a szociális védelem és a társadalmi jólét biztosítása érdekében” (Deacon et al, 2012, 6.).

A szociálpolitika fogalmát több értelemben is használják. Krémer Balázs (2009) az alábbi jelentéseket ismerteti, a fogalom tartalmi bővülését követve:

- „a szegények, elesettek megsegítésére irányuló egyéni, közösségi, társadalmi, állami cselekedetek, intézkedések, akciók, gesztusok köre;
- egy szűkebb kormányzati ágazat, a szociális tárca által felügyelt terület;
- egy tágabb kormányzati terület, amely magában foglalja a nemzetközi szervezetek (EU, OECD stb.) által 'szociális védelmi rendszernek' ('social prevention') nevezett területeket [...] területeket;
- [...] mindazon kormányzati területeket [...] amelyeknek közvetlen befolyása van az emberek jólétére [...];
- [...] a közpolitikák teljes köre [...]” (Krémer 2009, 116).

A szociálpolitika olyan elveket, normákat fektet le, amelyek a társadalmi cselekvéseket alapozzák meg, és amelyek – a társadalmi szolidaritás elvéből kiindulva – hozzájárulnak a társadalom különböző krízishelyzeteinek kezeléséhez, és bizonyos mértékben védelmet nyújtanak a hátrányos társadalmi helyzetbe került személyeknek, családoknak, csoportoknak. Ehhez megfelelő intézményrendszert alakítanak ki. A szociális védelmi rendszer sokféle társadalmi csoportra kiterjedő társadalmi támogatás. Például az öregekről a nyugdíjellátással, a betegekről az egészségügyi szolgáltatásokkal, a munkanélküliekről a munkanélküli segélyek folyósításával, a foglalkoztatáspolitikával, az átképzésének megszervezésével, nagycsaládokról a szociális és családi juttatásokkal, az anyákról szülési és gyermekgondozási juttatásokkal, a szegényekről, fiatal házasokról a kedvezményes lakáshitelekkel, szociális lakások kiutalásával, más kedvezményekkel gondoskodik. A gondoskodás pénzübeli juttatások vagy természetbeli szolgáltatások hozzáférhetőségén keresztül valósul meg.

A szociálpolitika térségi-területi szemléletben is értelmezhető. Az ún. "hely-alapú" szociálpolitika a "hely"- és "személy-alapú" megközelítéseket egységesítve lép fel a szegénységgel és kirekesztettséggel szemben a Kohéziós Politikában (Dózsa-Juhász, 2014, 92).

A szociálpolitikát a politikatudomány részének tekintjük, általános elméleteket dolgoz ki – a politikatudomány módszereire és nyelvezetére támaszkodva –, amelyek megalapozzák azt a társadalmi szemléletet és gyakorlatot, amelyet a kormányok a társadalmi

esélykiegyenlítés érdekében alkalmaznak. Nem elégszik meg csupán elméletek kidolgozásával, arra törekszik, hogy ezeket a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésének, az esélyegyenlőség növelésének, a méltányos társadalmi létnek a szolgálatába állítsa. „A szociálpolitika művelői nem pusztán a létező politikákat elemzik, hanem olyan új módszereket is kidolgoznak, amelyek révén az emberi szükségletek felismerhetők és kielégíthetők” (Deacon et al. 2012, 9.). Mint minden tudománynak, a szociálpolitikának is megvan a saját nyelvezete, eszköztára, területe és célja.

Célja: az életminőség és az emberi jólét javítása, az életfeltételek megtartása, elfogadható szintre emelése, vagy a létminimumot biztosító mozgatók társadalmi használatba vétele, segíteni az oktatási, egészségügyi, lakhatási és szociális biztonsági szükségletek kielégítését. A célkitűzéseket nem légüres térben fogalmazzák meg, a történelmi és társadalmi valóság, a felismert szükségletek és a támogatási lehetőségek figyelembe vételével történik. A korábban megfogalmazott, de időszerűségüket nem vesztett célok akkor is fennmaradnak, amikor új célok jelennek meg. Hall és Midgley (2012) az alábbi általános célokat sorolja fel:

- a szegénység enyhítése,
- a szociális védelem (elsősorban a munkán keresztül, másodsorban és kiegészítőlegesen a szociális szolgáltatások (egészségügy, oktatás, alapoktatás ingyenessége, családtervezés, táplálkozás) minőségének javításán keresztül, harmadsorban, szociális védelemre közvetett befolyással levő környezeti és természeti erőforrások megóvásával,
- a megélhetés erősítése (elsősorban munkából származó jövedelemmel),
- a kirekesztés elleni küzdelem,
- az emberi jogok és a társadalmi igazságosság előmozdítása,
- az erőforrások decentralizálása, a civil szféra, a piaci szféra bevonása),
- a globális dimenzió, azaz a nemzetközi fejlesztési intézmények (IMF, Világbank) bekapcsolása a szerkezeti átalakításba (Hall és Midgley 2012, 54-69).

Területe: a társadalmi előnyök és hátrányok csökkentéséhez kapcsolódó normatív politikai cselekvések összessége, amelyek növelik a társadalmi esélyek kiegyenlítését. Ennek két módozata van: a szociális problémák – szegénység, munkanélküliség, bűnözés, prostitúció, öregség, szerfüggőség, gyermeknyomor, stb. – megelőzése, illetve a problémák következményeinek enyhítése, elviselhetővé tétele.

Eszközei: politikai döntések, jogi normák, törvények, intézmények, adópolitika, foglalkozáspolitikai.

Nyelvezete: a társadalomtudományok – filozófia, szociológia – közérthető, általánosan elfogadott terminológiája.

Feladata: elősegíteni a társadalmi jólétét.

1.3 A szociálpolitika meghatározására tett kísérlet

A szociálpolitika, mint a politika részterülete, iránymutatásokat fogalmaz meg, irányokat jelöl ki az emberek megváltozott életkörülményeinek kezelésére, az életminőség javítására, fenntartására vagy egy elfogadható életszínvonal kialakítására. Meghatározása nem egyszerű, ez a magyarázata annak, hogy sokféle, de egymás mellett megférő, egymást kiegészítő definíció létezik. A nehézség egyrészt abból adódik, hogy a szakemberek nem egyformán értelmezik a szociálpolitika kiterjedés-területét, illetve feladatát. Egyesek leszűkítik a szegénypolitikára, vagy a társadalombiztosításra, mások kitérítik és a társadalompolitikával azonos értelemben határozzák meg. Tovább bonyolítja a kérdést az is, hogy a szociálpolitikában különböző szemléletek alakultak ki: a pragmatikus, funkcionalista és a strukturalista szemléletek. „A szociálpolitikáról alkotott koncepciók úgy fejlődtek, hogy tükrözték a történelmi prioritásokat és a társadalmi problémák okaira vonatkozó változó attitűdöket, valamint a legmegfelelőbbnek tartott megoldásokat.” (Hall és Midgley 2012, 49.). Harmadrészt az is fennáll, hogy a meghatározások az adott szociális kontextust tükrözik. Nem is lehet elvárni például azt, hogy a XX. század elején úgy definiálják a szociálpolitikát, mint a '70-es években, jóléti állam virágzása idején, vagy napjainkban, amikor már egy integrált, több területet is egységbe fogó szociálpolitikai szemlélet uralkodik.

1.4 A szociálpolitika szűkebb és tágabb értelmezése

Sok szakíró figyelmeztet a szociálpolitika meghatározásának nehézségeire. A meghatározások két részre oszthatók: a) amelyek a szociálpolitikát a szegénységre irányuló közfeladatnak tekintik, és b), amelyek minden olyan állami intézkedést szociálpolitikai cselekvésnek tekintenek, amelyek a jólét emelését tűzik ki célul.

a) *Szűkebb értelemben:* a szociálpolitika feladata csak a szegénység leküzdésére korlátozódik. A szegénypolitikára leszűkített meghatározás hibája az, hogy a politikát annak egyetlen részterületére, összetevőjére redukálja. A társadalomban azonban a szegények mellett más hátrányok is keletkeznek (pl. munkahely elvesztés, megbetegedés, haláleset, rokkantság, öregség stb.) és valamennyi kezelésre, enyhítésre szorul.

A társadalmi biztosítás fogalmával azért nem célszerű azonosítani a szociálpolitikát, mert a társadalmi biztosítások lényege nem az állam gondoskodásából eredő esélykiegyenlítés, hanem járulékfizetés ellenében történő gondoskodás, tehát nem politikaként kezelendő. Bizonyos emberek nemcsak a kötelező, hanem az önkéntes biztosítási rendszert is igénybe veszik, különböző és különböző kvantumú biztosítási hozzájárulásokat fizetnek, arra az esetre számítva, hogy a társadalmi vagy gazdasági élet későbbi káros hatásai ellen védelmet nyerjenek.

A szociálpolitika különböző szociális ágazatok gyűjtő fogalmaként is értelmezhető (egészségpolitika, oktatáspolitikai, szegénységpolitika, foglalkoztatáspolitikai, kultúrpolitika), amelyek térben és időben különböző módon és szinten (prioritások) kapcsolódnak a többi politikai szférához.

b) *Tág értelemben:* a szociálpolitikát a társadalompolitikával azonosítják. Kétségtelen, hogy a két területnek vannak közös jegyei, átfedései, azonban jelentős a közöttük meglévő különbség.

A szociálpolitika olykor átnyúlhat a társadalompolitika területére, amennyiben cél- és feladatrendszerét tágítva nem elégszik meg azzal, hogy csak a fogyasztás és elosztás kiegyenlítését vállalja

magára, hanem hatáskörébe invitálja a foglalkoztatáspolitikát, a munkakörülmények javítását, vagy a szakszervezeti sajátos tartalmak egyes részeit is.

A *társadalompolitika* (Ferge 1994) a gazdasági- és tulajdonviszonyok rendszerére épülő társadalomszervezés, célja és feladata a társadalmi viszonyok újratermelése, a társadalmi reprodukció.

A társadalmi reprodukció a fizikai-kulturális folytonosság újratermelését jelenti, a társadalom fenntarthatósága érdekében. Ehhez a társadalom meg kell hogy teremtsen a létfenntartáshoz szükséges javak és szolgáltatások összességét, a kulturális kontinuitáshoz szükséges szimbolikus javak (nyelvi, vallási, tudományos, irodalmi, művészeti, népi hagyományok, normák és szokások pártolása, őrzése, értékelése, féltése) továbbvitelének feltételeit, gondoskodnia kell a társadalmi lét alapvető szervezeteinek (család, munkahely, iskola) egészséges működtetéséről, a társadalmi kapcsolat- és viszonyrendszer reprodukciójáról. A társadalompolitikát bizonyos értékek elfogadása vagy elvetése jelentősen befolyásolja. Ilyen értékek pl. a társadalmi igazságosság, a demokratikus jogállamiság, a tudás centrikus társadalom, a közösségi érdekek figyelembe vétele, a társadalmi esélyegyenlőség megteremtése, a foglalkoztatottság, az általános társadalmi megelégedettség, társadalmi béke.

A *szociálpolitika* általában a társadalmi előnyök és hátrányok intézményesített újraelosztásának állami feladatát jelenti, amelynek az a célja, hogy „csökkenjenek a társadalmi és fizikai életesélyek közötti különbségek” (Zombori 1997, 23.).

A szociálpolitika a társadalmi gondoskodás tudománya, amelynek célja a társadalmi egyenlőtlenségek kiegyenlítése, a rászoruló társadalmi célcsoportokat érintő szociális szolgáltatások biztosítása. Tulajdonképpen „minden ember életét érinti élete valamely szakaszában vagy annak teljes tartama alatt, folyamatos vagy alkalmankénti jelleggel” (Pataki 2001, 142.).

A szociálpolitika a politikának az a részterülete, ágazata, amelynek célja a társadalom tagjai közötti előnyök és hátrányok újraelosztása, amelyet az állampolgárok és az állam közötti érdekérvényesülések vagy

érdekkonfliktusok alakítanak, bizonyos értékek elfogadása vagy elvetése mentén. Ilyen értékek lehetnek pl.

- a szegénység és a nyomor csökkentése vagy megszüntetése,
- a hátrányos helyzetben levők fölzárkóztatása,
- az oktatásbeli esélyegyenlőség megteremtése,
- a betegellátás, betegségmegelőzés,
- a hátrányos helyzetű személyek, családok, csoportok speciális támogatása,
- a munkanélküliekről való gondoskodás,
- a gyermekekről és öregekről való gondoskodás, stb.

1. Táblázat. A szociálpolitika és a társadalompolitika sajátosságai

A szociálpolitika sajátosságai:	A társadalompolitika sajátosságai:
- részekre irányuló beavatkozás	- az összes társadalmi csoportra érvényes
- a hátrányos helyzetű alanyokra vonatkozik	- az összes társadalmi alrendszerre vonatkozik
- korrektív, a már kialakult hátrányokat kijavító	- preventív, a hátrányok kialakulását megelőző
- védelem a gazdasági-társadalmi folyamatok káros hatásaitól	- védekezés a társadalmi-gazdasági események káros hatásai ellen
- önálló intézményrendszer, gyakorlati funkciókkal	- általános szemléletet és funkciókat határoz meg
- célja a társadalmi jólét, a hátrányos helyzetek kiegyenlítése.	- célja a társadalmi béke.

Hasonlóságok:

- mindkettő társadalomtudomány, tehát szakma,
- mindkettő célja az előnyök és hátrányok kiegyenlítése, újraelosztása,
- a társadalmi feszültségek csökkentése,
- a redistribúció nem piaci szabályok szerint, hanem a felmerülő szükségleteknek megfelelően történjék,
- a társadalmi biztonságot és békét hivatott fenntartani,
- csökkenti az elszegényedést, fékezi a társadalmi lecsúszást, a pauperizálódást.

Napjainkra egy olyan „komplex szakpolitika mix” gyakorlatban való alkalmazása vált célszerűvé, amely a szociálpolitikát mind társadalmi, mind pedig gazdasági szempontból azon produktív tényezőként tartja számon, amely egyaránt képes az emberek egészségének megőrzésére és javítására, a szociális és lakhatási feltételek fejlesztésére, munkahelyteremtésre és megőrzésre, a kisebbségek érdekeinek képviselésére, a jövedelempolitika igazságosság és méltányosság irányába történő felhasználására, valamint a családok védelmére (Dózsa-Juhász, 2014, 93.).

1.5 Szociálpolitikai szemléletek

Ferege (1994) szerint a XX. században három szociálpolitikai szemlélet alakította a szociálpolitikákat:

a) *A pragmatikus szemlélet* szerint a szociálpolitika társadalmi cselekvés, amely a különböző segítő vagy kompenzáló intézmények működését szabályozza, irányítja és ellenőrzi. „A gyakorlathoz legközelebb álló, leíró szinten a szociálpolitika cselekvési mező, amelyben bizonyos történelmileg kialakult intézmények, tevékenységi rendszerek működnek” (Ferge 1994, 89.). Célja a társadalom egyensúlyban tartása. A versenyszektor (piac) érdekeit a versenyszektoron kívüli intézkedésekkel szolgálja. Az állam intézményrendszerén keresztül olyan intézkedéseket léptet életbe, amelyek a piaci versenyből származó, a lakosságra nemkívánatos hatásokat tompítani, mérsékelni és ellensúlyozni tudják. Az alapkoncepció az, hogy miközben a gazdaság a maga törvényszerűségeit, profit centrikus érdekeit követi, a fogyasztói réteg érdekeit is figyelni kell, és szükség esetén be kell avatkozni, a negatív hatások elviselhetővé tétele érdekében, mert ez a gazdasági szektor érdekében történik. A fogyasztói réteg egyrészt vásárlóként, másrészt munkaerőként van jelen a gazdasági életben, ő is a versenyszektor szereplője. Az ember a társadalom számára a humánerőforrást jelenti, nélküle a gazdasági szektor nem működhet. Azonban, a gazdasági fejlődés ciklikussága folytán, a gazdasági

recessziók idején negatív hatások érik a lakosság bizonyos rétegeit. Ilyenkor fokozottabban kell gondoskodni róluk. Ferge (1994) szerint az állami beavatkozásnak ki kell terjednie az oktatásra, egészségügyre, társadalombiztosításra, szociális támogatásokra, a lakhatási támogatásokra, a család- és gyermekvédelemre és a munkaügyi szolgáltatásokra, azaz azokra a területekre, amelyeket „a szociálpolitikához tartozónak szokták tekinteni” (Ferge 1995, 89.). A beavatkozásokat, amelyek elsősorban a másodlagos jövedelemelosztásra vonatkoznak, a társadalmi védelem megszervezését, működtetését és kontrollját lehetővé tevő jogi szabályozások alapozzák meg.

b) A *funkcionalista szemlélet* a szociálpolitika szerepét hangsúlyozza, „arra próbál feleletet adni, hogy milyen társadalmi funkciók betöltésére jöttek, jönnek létre a szociálpolitikai rendszerek” (Ferge 1995, 91.). Szerepe abban áll, hogy elősegítse a társadalom zavartalanul működését. A társadalom akkor működik zavartalanul, ha intézményrendszere biztosítani tudja a normális társadalmi együttélés feltételeit, és amennyiben zavar vagy zárlat keletkezik, képes azokat korrigálni. Ebben a szemléletben a szociálpolitika funkciója az állam rendszerformájának (*status quo* – Ferge 1994) fenntartása, stabilizálása. A társadalomnak az a jó, ha a társadalom különböző szféráiban egyensúly van, társadalmi béke uralkodik. Ennek a törekvésnek gazdasági, társadalmi, nemzetpolitikai, morális stb. okai vannak. A funkcionális szemlélet is az államnak intézményein keresztül történő beavatkozására teszi a hangsúlyt, amelynek célja a társadalmi konszenzus megteremtése és fenntartása, a társadalom konzerválása.

c) A *dinamikus-strukturalista* szemléletben a szociálpolitika az állam és az állampolgárok, a különböző érdek- vagy társadalmi csoportok között kialakuló erőviszonyként értelmezhető. Eszerint a valós szükségletek kielégítését erősen meghatározza az érdekcsoportok lobbyja. Küzdelem folyik az érdekek között amiatt, hogy a központi költségvetési közpénzek újraelosztásában minél jobb pozíciót nyerjenek. A költségvetésből származó pénzforrásokra minden szociális szegmensnek szüksége van, mindegyik azt szeretné elérni, hogy több

jusson neki. Mindenki a maga struktúrájában gondolkodik, a tanügy magának követel, az egészségügy szintén, az állami lakásépítésre pénz kell, hogy kontroll alatt maradjon a hajléktalanság, a munkanélküliséget kezelni kell, munkaerő átképzés nem tűr halasztást, stb. A források újraelosztásában a meglévő erőviszonyok játsszák a főszerepet és nem a szükségletek. Az előnyök és hátrányok kiegyenlítését az erőpozíció dönti el. Az elosztás dinamikus jellegű.

Mindhárom szemlélet az állam szociálpolitikai szerepvállalását feladatként jelöli ki. Ferge (1994) a szociálpolitikai szemléletek lényegét, az alábbiakban foglalja össze:

1. „A gyakorlati, intézmény centrikus megközelítésben a szociálpolitika az állampolgárok meghatározott szükségleteit a piac teljes vagy részleges megkerülésével kielégítő, részben vagy egészben közpénzek felhasználásával működő olyan intézmények és cselekvési rendszerek együttese, amelyeket valamilyen hagyomány a szociálpolitikához sorolt vagy sorol” (Ferge 1994, 91.).

2. A funkcionalista közelítés szerint a szociálpolitika arra helyezi a hangsúlyt, hogy a szociálpolitikai tevékenységek “mennyiben járultak-járulnak hozzá az adott társadalom lehetőleg zavartalan működéséhez, új feltételek adaptálásához, integráltságának megőrzéséhez, az adott strukturális viszonyok lehetőleg változatlan újratermelődéséhez” (Ferge 1994, 93.).

Az államnak kötelessége olyan törvények, rendeletek kibocsátása, amelyek lehetővé teszik, támogatják és garantálják az oktatási, egészségügyi és szociális intézmények működését, a jövedelem másodlagos újraelosztását központi költségvetés révén. Az állam különböző költségvetési bevételekből elkülönített alapokat hoz létre azért, hogy a szociális védelmi rendszereket fenntarthassa, működtethesse és a szociális védelmet elfogadható (elviselhető) szinten finanszírozni tudja. A költségvetés elosztása az állampolitikai stratégia legfontosabb része. Mindig a prioritásokat kell előnyben részesíteni. A szociálpolitikában olyan kiadások szerepelnek, amelyek nem veszik figyelembe a versenyszektor törvényeit, megkerülik a piaci verseny

szabályait, a döntéseket a lakossági szükségletek, igénylések és finanszírozási lehetőségek alapozzák meg. A társadalom az állami intézményeken keresztül arra törekszik, hogy biztosítsa az előnyös és hátrányos helyzetű társadalmi csoportok együttműködését. Ezt a hátrányok bizonyos szintű kiegyenlítésével éri el. A hátrányok érinthetik az egész népességet (pl. közoktatás, közegészségügyi ellátás), vagy a népességnek csak bizonyos részét (pl. munkanélküliek, nyugdíjasok, szegények). Ahol ez nem sikerül, ott társadalmi konfliktusok alakulhatnak ki. Amennyiben a konfliktusok kezelhetők, nincs társadalmi robbanás. Alapvetően és elsődlegesen azokat a szükségleteket kell megoldani vagy elfogadhatóvá tenni, amelyek a populáció egészét érintik. Ilyen a közegészségügy, a közoktatásügy, a közbiztonság, a bűnözés megelőzése, a munkanélküliség, a szegénység.

A mai demokratikus társadalmak szociálpolitikája nem tekint el a nemzetközi kötelezettségektől, normáktól, a nemzeti szociálpolitikát a nemzetközi standardok szintjére igyekeznek emelni, részben az ország kedvező nemzetközi megítélése, részben a saját nemzeti érdekek miatt. Alább néhány gyakran hangoztatott meghatározást sorolunk fel.

1. Titmuss (1974) és Hantrais (1975) meghatározásai azt emelik ki, hogy a szociálpolitika a kormányoknak egy sajátos, bizonyos csoportokra, társadalmi rétegekre orientált tevékenysége, amelynek célja az állampolgárok védelme, egy minimális jövedelem biztosítása, a források újraelosztása. „A szociálpolitika leírható azokon az uralkodó elveken keresztül, amelyek azokat a cselekvéseket irányítják, amelyek sajátos, jól meghatározott célt követnek: védelmet, egy minimális jövedelmet és az erőforrások progresszív redisztribúcióját biztosítják, úgy, hogy a társadalmat modellálják” (apud Szabó 2007, 10.).

2. Kaufmann (1990) szerint a szociálpolitika a politikai és adminisztratív cselekvések összessége, amelyeknek az a célja, hogy hatást gyakoroljon a társadalmi rendszerekre a különböző társadalmi csoportok életkörülményeinek és életmódjának javítása érdekében.

3. Mishra szerint „a szociálpolitika azokat a mechanizmusokat, módozatokat és modelleket jelenti, amelyek az erőforrások elosztását

célozzák meg egy bizonyos szükséglet-kritériumon keresztül” (Mishra 1997, idézi Szabó 2007, 10.).

4. Marshall szerint „a szociálpolitika [...] a kormányzatok azon politikájára vonatkozik, melynek kihatása van az állampolgárok jólétére, szolgáltatás vagy pénzbeli támogatáson keresztül” (Marshall 1965, idézi Szabó B. 2007, 10.).

Hall és Midgley (2012) a meghatározásokat négy csoportba sorolja, amely egyúttal a szociálpolitika fejlődési irányát is mutatja. Az első csoportba azokat a meghatározásokat sorolja, amelyek a szociálpolitikát úgy értelmezik, mint a jóléti szolgáltatások biztosítékát. A XX. század elején ez annyit jelentett, mint „a szegények és nyomorgók közvetlen szükségleteinek” kielégítése, majd később, a II. világháború után mint kormányzati kötelességet arra, „hogyminden egyes állampolgár számára biztosítson bizonyos alapvető életminőségi szintet (Hall és Midgley 2012, 50.) A második csoportba sorolt meghatározások szerint a szociálpolitika lényege a „szociális biztonsági hálók létrehozása (Narayan és Ebbe 1997, idézi Hall és Midgley 2012, 52). A harmadik csoportban tartoznak azok a definíciók, amelyek a szociálpolitikai megoldásokat a megélhetéssel kapcsolják össze. „A szociálpolitika az emberek életét és megélhetését befolyásoló, tervezett és összehangolt cselekvések összessége” (Hall és Midgley 2012, 53.) A negyedik csoportba a legidősebb meghatározásokat soroljuk, amelyek a szociálpolitikát holisztikus szemléletbe helyezik. Míg korábban a szociális védelmet az állam felelősségi körébe utalták, mint állami kötelességet, a mai újrafogalmazott felfogás szerint – az állam szerepének gyengülését is érzékeltetve – a szociálpolitika „a résztvevők tervszerű bevonása az adott szükségletek kielégítésében” (de Haan 2000, Devereau és Cook 2000, idézi Hall és Midgley 2012, 52.). A holisztikus szemlélet a felelősség megosztását szorgalmazza az állam, a piaci szereplők és a civil szféra között.

1.6 A szociálpolitika fejlődési iránya

Hall és Midgley (2012) szerint a szociálpolitika fejlődési irányát a jóléti szolgáltatásoktól a megélhetési ellátások felé való haladás jellemzi. A fejlődési irány „a történelmi prioritásokat” tükrözi (Hall és Midgley 2012) 49.). A szociálpolitika fejlődésében négy tendencia érvényesült:

- a munkásbiztosítástól a társadalombiztosításig,
- a szegénypolitikától az univerzális ellátásig,
- az elosztható források növekedésétől a racionalizálás felé (a gazdasági fejlődés eredményezi),
- a jogszerűség fokozatos erősödése (a jogalap nélküli, önkéntes adományozástól a járulékbefizetéshez kapcsolt, ún. megvásárolt jogon keresztül az állampolgári, univerzális jellegű jogszerűségig),
- a támogatható társadalmi csoportok körének fokozatos bővülésétől (szegények, a munkaviszonyban levő középosztálybeliek, minden állampolgár), a jogosultsági kör racionális mérlegelése felé,
- a támogatható társadalmi krízishelyzetek körének fokozatos tágulása felé (szegénygondozás, közoktatás, társadalombiztosítás, betegbiztosítás, balesetbiztosítás, munkanélküli segélyezés, családtámogatás)
- az állami felelősségtől a társadalmi felelősség felé
- rászorultságtól az univerzális jóléti ellátásig, majd vissza a rászorultság felé
- a nemzeti szociálpolitikáknak a globalizáció hatása alá kerülése felé.

1.7 Összegzés

A szociálpolitika mint kormányzati politikai cselekvés, egy állam területén hivatalosan és tartósan tartózkodó (letelepedési engedéllyel rendelkező) polgárok és állampolgárok jólétét, illetve társadalmi beilleszkedését segíti elő. A támogatások rendszere és a társadalmi szükségletek közötti egyensúly a szociális háló erősségétől vagy

hiányosságaitól függ. Egyes esetekben csak az élet terheinek elviselhetőbbé tételét vállalja magára és csak olyan szinten elégíti ki a szükségleteket, amely elegendő ahhoz, hogy a társadalom minden tagja a megélhetési szint legalsó fokán elégítse ki létszükségleteit. Más esetekben, ahol a szociális ellátó rendszer fejlettebb, a középosztálybelieket is komoly támogatásokban részesíti. Legfontosabb részei: a társadalombiztosítás (TB), a közszolgáltatási tevékenység (pl. közoktatás), az egészségügyi és jóléti szolgáltatások és a lakáspolitikai.

A szociálpolitika a lakosságot közvetlenül érintő társadalmi szolgáltatásokra irányul. Ezeknek a köre a társadalmi-gazdasági fejlődésnek köszönhetően fokozatosan bővült. Kezdetben csak a szegénység kezelését tartotta céljának. Ma több alapterületet ölel fel:

- a közoktatás,
- a közegészségügyi ellátás,
- a társadalombiztosítás (nyugdíj),
- a családtámogatás,
- munkaközvetítés és a munkanélküliség kezelése.
- a rászorultak szociális támogatása,
- a lakáspolitikai (a hajléktalanság kezelése),
- a személyes szociális szolgáltatások (a helyhatóságok mellett működő szociális munka, intézményi gondozás, család és gyermekvédelem).

A szociálpolitika, mint tudomány: normatív diszciplína. Azt írja elő, tervezi meg és vezeti le, hogy miként avatkozzék be az állam a társadalom valamely részébe, egy-egy társadalmi réteg életébe, a piac törvényeinek megkerülésével, a *jobbítás érdekében azért*, hogy azzal valamennyi hátrányos helyzetű társadalmi csoport nyerjen, hogy csökkenjenek a társadalmi feszültségek. Felméri a társadalom különböző területein kialakult, a piaci eszközökkel ki nem elégített szükségleteket, és ezek kielégítésére megfelelő jogi kereteket és megfelelő technikákat dolgoz ki, léptet életbe. Ilyenek lehetnek pl. az iskolabuszok, az ingyenes tej és kifli program a kisiskolásoknak, a

fűtéspótlék, a szegény-konyha, a hajléktalanok éjszakai szállása, az öregotthonok, az utcagyerekek intézményi gondozása, a drogambulancia, a magányosok klubja, a telefondoktor, stb. Ezek a módszerek, módozatok vagy technikák az egyes országok szociálpolitikai szemléletétől, a felhasználható költségek nagyságától, a szakmai hálózat fejlettségétől, és a hagyományoktól függenek. Egyes országokban igen magas szinten művelik. Képzett szakemberek végzik, akiknek főiskolai vagy egyetemi felkészültségük van.

A szociálpolitika alkalmazott társadalomtudomány, amelynek célja a társadalmi hátrányok csökkentése és a társadalmi esélyegyenlőség növekedése, a társadalmi jólét megteremtése. Lényegét tekintve a szociálpolitika:

- állami feladat, tehát közügy,
- az állam és az állampolgárok közötti viszony egyik intézménysülése,
- túlnyomórészt az állami elosztás vagy újraelosztás eszközeivel működik,
- bizonyos társadalmi rétegek vagy csoportok bizonyos szükségleteinek kielégítését szolgálja,
- a társadalmi előnyök és hátrányok intézményesített újraelosztását szervezi
- célja a társadalmi és fizikai életesélyek közötti különbségek csökkentése.

Az állam különböző mértékben, különböző szinten avatkozik be a társadalom életébe. A beavatkozás mértékét számos gazdasági és gazdaságon kívüli tényező határozza meg. A gazdasági tényezők a szociálpolitika eszközeire, forrásaira, a gazdaság életképességére, a foglalkoztatottság szintjére¹ vonatkoznak. A nem gazdasági feltételek azok a tényezők, amelyek az adott politikai-ideológiai állásponthoz, a társadalmi-történelmi hagyományokhoz, a társadalom nyitottságához, zártságához, a társadalom demográfiai összetételéhez, a társadalomban uralkodó értékrendhez, kulturális színvonalhoz kapcsolódnak.

¹ 2003. októberében Romániában a foglalkoztatottság 57% körüli volt.

A szociálpolitika saját intézményrendszerén keresztül szerveződik meg. Az intézményrendszer fokozatosan épült ki, három szintje van: központi, intézményi és helyi szint. A különböző szinteken dől el, hogy a források elosztásából az egyes társadalmi csoportok az ellátások milyen formájában és milyen mértékben részesedjenek.

A szociálpolitika kiterjedési területe egy társadalom, amelynek működésébe az állam beavatkozhat azzal a céllal, hogy működtessen és fenntartsion egy egészséges társadalmat. A beavatkozás hosszú távú perspektíva szerint kell, hogy történjen, jól átgondolt stratégiába ágyazott taktikai lépéseken keresztül. Minden társadalom figyelemmel kell hogy kísérje saját nemzeti érdekeit, amelyet a nemzetközi normákhoz kell igazítani.

Szociálpolitika bizonyos korlátokba ütközik, az állami beavatkozás mozgásteré, keretfeltétele adott. Ezt mindenekelőtt a jövedelemelosztással kell összekapcsolni. A jövedelemszint a gazdasági élet színvonalától, a gazdaság erejétől függ. Nem véletlen, hogy fejlett szociálpolitikája az erős gazdasággal rendelkező, fejlett ipari országoknak van. Másodsorban létre kell hozni a megfelelő jogi keretrendszert. Harmadsorban, érzékeny kell tenni az adófizetőket a szociális kérdésekre, ki kell alakítani a tehetősebb társadalmi rétegek szociális kultúráját, gondolkodását a jóléti kiadások irányában.

1.8 Könyvészet

1. BELÉNYI Emese, FLÓRA Gábor (2013): A társadalmi-nevelési inklúzió eszmerendszerének alkalmazási lehetőségei a szociális munkás képzésben In: Rákó E., Szabó Gy. (eds.) *Szociális szakemberek képzése határon innen és túl*. Szeged: Belvedere Meridionale Kiadó, 9-36.
http://www.partium.ro/socprof/Documents/szocialis_szakemberek_kepzes_e_hun.pdf (letöltve: 2017.03.09.).
2. DEACON, Bob-HULSE, Michelle-STUBBS, Paul (2012): A globalizáció és a szociálpolitika, in Nyilas Mihály, Dr. (válogatta és szerk.) *Globális szociálpolitika*, ELTE TáTK, Budapest, pp. 5-25.
3. DÓZSA Zsófia, JUHÁSZ Gábor (2014): Gondolatok és javaslatok a Baranya Megyei Területfejlesztési Koncepció humán fejlesztéseket érintő kérdéseire, *Humán Innovációs Szemle*, 2014/1.-2., pp. 92-93.

4. FERGE Zsuzsa (1994): *Szociálpolitika és társadalom*, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület és az ELTE, Budapest.
5. FERGE Zsuzsa (1995): Az átmenet társadalma, *Esély*, 1995/4, pp. 1-18, http://esely.org/kiadvanyok/1995_4/azatmenet.pdf (letöltve 2016. 11. 17.).
6. HALL, Anthony-MIDGLEY, James (2012): Fejlesztési célú szociálpolitika: lokális, nemzeti és globális dimenziók, in *Globális szociálpolitika*, Válogatta és szerkesztette Nyilas Mihály, ELTE - TáTK, Budapest, pp. 47-89.
7. IRANI, Farhad Nezhad Haj Ali – NORUZI, Mohammad Reza (2011): Looking on Policy and Social Policy in the Context of Public Administration and Management, *Journal of public Administration and Governance*, Vol. 1, No. 1, pp. 106-114, www.macrothink.org/jpag (letöltve 2015. 02.01.).
8. KAUFFMANN, Franz-Xaver (1990): Le développement des États-providence en Europe. *Revue française des affaires sociale*, No. 3, 15 – 25.
9. KRÉMER Balázs (2009): *Bevezetés a szociálpolitikába*, Napvilág Kiadó, Budapest.
10. PATAKI János (2001): *Szakmai ismeretek*, in Kocsis Emília (szerk.): *Tereptanári munkakönyv*. [k.n.], [h.n.].
11. SZABÓ Béla (2007): *Szociálpolitika*, Presa Universitară Clujeană, Kolozsvár.
12. TITMUSS, Richard M. (1974): What is Social Policy?, in Leibfried, S. – Mau, S (eds): *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction I*, An Elgar Reference Collection Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2008, pp. 138-148, <https://www.scribd.com/document/105084000/Titmuss-What-is-Social-Policy> (letöltve 2016. 11. 17.)
13. ZOMBORI Gyula (1997): *A szociálpolitika alapfogalmai*, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület és ELTE, Budapest.
14. WILLIAMS, Fiona J. (1989): *Social Policy: A Critical Introduction*, Polity Press, Cambridge.

2. A SZOCIÁLPOLITIKÁT MEGHATÁROZÓ ÉRTÉKEK ÉS ELOSZTÁSI ELVEK

Kulcsszavak: érték, a szociálpolitika alapelvei, támogatási technikák

2.1 Az értékről

A szociálpolitikát meghatározó értékek a szociálpolitika céljaiból és feladataiból következnek. Ezek az alapok jelölik ki a közös irányokat, törekvéseket, amelyek – a szociálpolitikai rendszerek sokfélesége ellenére – kijelölik a szociálpolitika értelmezésének kereteit: a társadalmi hiányok érzékelését és a rájuk való reagálás módozatait (Krémer, 2009, 155.).

Az érték az emberi cselekvések motivációjának általános filozófiai vezérlő elve, szándékainknak, döntéseinknek, viszonyulásainknak, cselekedeteinknek irányítója. „Az érték mindenekelőtt arra szolgál, hogy behatárolja azt a területet, amelyen belül az ember aktivitása szabad” (Magyari Beck, 2003, 18). Az értékek rendszert alkotnak, így együttesen töltik be szerepüket. Olyan vezérelvek, amelyek meghatározzák az egyének, a csoportok, a kultúrák, összességében az egész emberiség racionális és érzelmi megalapozottságú erkölcsi arculatát, meggyőződését, élet- és világszemléletét. A világszemlélet, noha tudatos meggyőződések rendszere, mindig viszonyulás kérdése is, tartalmazza a szubjektív-érzelmi alapokat is. Az, hogy a körülöttünk meg tapasztalható világhoz – tárgyak, személyek, cselekedetek – hogyan viszonyulunk, a legtöbb esetben motivációs alapokra vezethető vissza. A jó-rossz, szép-rút, igaz-hamis, helyes-helytelen ellentétpárokkal szembeni állásfoglalásunkban az értékekre támaszkodunk, azok irányítják cselekedeteinket, azok mentén alakítjuk viselkedésünket, azok teszik lehetővé, hogy tájékozódni tudjunk a világban. „Az értékek az ember szabályozásának és önszabályozásának a szolgálatában állnak és

ennyiben mindenekelőtt a hasznosság fogalmához kapcsolódnak. Már csak ezért is minden olyasmi értéké válhat, ami céljainkkal összefüggésbe kerül” (Magyari Beck, 2003, 23). Az értékekhez való viszonyunk érzelmi jellegű, racionálisan le lehet írni azt, hogy mi indokolja döntéseinket, de azok motivációit nehezen lehet mindenki számára elfogadhatóan igazolni. Az értékrendszer, amelyet képviselünk, meghatározza erkölcsi felfogásunkat és világnézetünket. Hitelessé tesz.

Az értékítéletek, állásfoglalások, döntések természetesen nem emelkednek ki a történelmi-társadalmi valóságból. Az autentikus értékrendszer kultúrafüggő képződmény, a társadalmi szocializáció során tanuljuk meg és alkalmazzuk.

A társadalmi-politikai gondolkodást is az értékek határozzák meg, az értékek vezetik, a politikai ideológiákban tükröződnek, következésképpen kirajzolják a szociálpolitika arculatát is. Amikor a szociálpolitikát meghatározó értékekről beszélünk, az alapvető jogokból kell kiindulnunk. Az értékek a politikai ideológiákon keresztül jutnak érvényre és fejtik ki hatásukat.

A szociális gondolkodás alakulása történelmi folyamat eredménye. A szociálpolitikák kezdetleges formájukban – egészen a szociálpolitika korrektív korszakáig – nem a problémák megoldására, hanem azok elnyomására törekedtek. A mai elvárásoknak nem tudtak eleget tenni, részben azért, mert a korábbi társadalmak a munka révén való megélhetést támogatták, részben azért, mert a társadalmi gondolkodást más értékek határozták meg. A szolidaritás alapú gondoskodás kezdetleges formáit csak az ókori demokratikus polisz államokban, illetve a középkori karitációban és a céhek világában találjuk meg, amikor a társadalmak, az egyház és a céhek felismerik az egymásrautaltság fontosságát. Később, a politikai és szociális jogok elnyerésével és kiszélesedésével együtt járt a szociálpolitika elméleti megalapozása.

2.2 A szociálpolitikára ható értékelvek

A szociálpolitika kialakítását már a kezdetekkor értékek irányították. Szükségesek, mert megszabályozzák a támogatási tevékenység kereteit. Nagy a valószínűsége annak, hogy az értékek szükségletkielégítő tevékenység garanciáját nyújtják. „Értéknek nevezzük mindazon dimenziókat, melyek mentén preferenciákat szoktunk felállítani” (Magyari Beck, 2003, 21). Zombori Gyula (1997) szerint a szociálpolitikára ható legfontosabb értékkategóriák: a szabadság, az egyenlőség, a szolidaritás, a tolerancia és az igazságosság. Ezek egytől egyik demokratikus értékek. Megállapítható, hogy a szociálpolitika a demokratikus rendszerteremtés folyamat történetének terméke. Az állam felismerte, hogy a szociális problémák az állam fejlődését akadályozhatják, sőt, súlyosabb esetben elvezethetnek egy politikai rendszer bukásához is, tehát komolyan kell venni.

A szabadság és az egyenlőség a modern társadalmi gondolkodás meghatározó értékei. Mindkét fogalomhoz a felelősség és a kötelesség fogalma társul.

A szabadság lényege a mások korlátozásának elvetése, az életesélyek biztosítása. A szabadság szociálpolitikai vonatkozásban nem az embernek ember általi kényszerítésére utal, hanem arra, hogy a társadalom/állam (a két fogalmat azonos értelemben használjuk) milyen módon biztosítja az emberek számára az alkotmányos és törvényes jogok gyakorlását, mennyire van összhangban a jogrendszer a gyakorlati alkalmazással. Krémer (2009) – Dahrendorfra hivatkozva – így fogalmaz: „a szabadság nemcsak a törvényi tiltások rendjének függvénye, hanem azt is magában foglalja, hogy a társadalmak és államok milyen reális, elfogadott törvényes lehetőségeket kínálnak fel az embereknek” (Krémer 2009, 162.). Dahrendorf (2004) pedig ezt mondja egyik előadásában, az egyenlőtlenségről, ami szorosan kapcsolódik a szabadsághoz: „az egyenlőtlenségek elviselhetők, ha és amíg nem hozzák a győzteseket olyan helyzetbe, hogy akadályozzák másokat a

teljes társadalmi részvételben, vagy pedig, a szegénység esetében, nem akadályozzák az embereket abban, hogy éljenek polgári jogaikkal” (Dahrendorf 2004, 77.).

A szabadság alapvető jog, a törvény örökös fölötte. Könnyen elvehető, akadályozható. Ilyenkor kényszeréről, kényszerítéséről van szó. A kényszer sokféle módon jelenhet meg a társadalmi lét szintjén, mindenekelőtt a törvények, a tiltó jogi normák és a közösségi szokások, hagyományok révén. Ezekre a korlátozásokra szükség van. Hiányuk szervezetlenséget, anarchiát eredményez. A társadalmi együttélés feltételei. Nem csorbítják az ember társadalmi szabadságát, amennyiben humánusak. Közismert a klasszikus liberalizmus képviselője, Locke kijelentése, miszerint, ha nincs törvény, nincs szabadság sem. Ebben a felfogásban jogos az állam beavatkozása a társadalom életébe, olyankor, amikor a törvényeket nem tartják tiszteletben, vagy, ha az egyik ember a másik szabadságát korlátozza. A szabadság alapjog. „Minden emberi lény szabadon születik és egyenlő méltósága és joga van. Az emberek, ésszel és lelkiismerettel bírván, egymással szemben testvéri szellemben kell, hogy viseltessenek” (Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 1. cikkely).

Az *egyenlőség és egyenlőtlenség* elve alatt az emberi faj diszkrimináció mentességét jelenti, nem pedig a különbözőség nélküliségre vagy a különbségek meglétére utaló fogalmak. Az emberek egyenlő méltósággal születnek, ezért a társadalmaknak arra kell törekedniük, hogy minden ember számára biztosítsa az esélyek egyenlőségét. Az esélyek egyenlőségének elvét eredetileg a polgári társadalmakban használták és a születési előjogok megszüntetéseként értelmezték.

Az egyenlőséget a természet adta és az emberi nembeliségéből eredő jogegyenlőségre vonatkozik. A születésből fakadó egyenlőtlenségek, pl. a fehérek és a színes bőrűek megkülönböztetése, az etnikumok közötti különbségtétel, beszűrődhet a társadalmi egyenlőtlenség körébe. Nehéz megmondani, hogy mikor, milyen tényezők alapján dönthető el, hogy az emberek egyenlőek egymással.

Ilyen tényezők lehetnek: a jövedelemszint, a lakáskörülmények, a kulturális hozzáférhetőség és kulturáltság stb. Tulajdonképpen az egyenlőség eszméje utópia, egyetlen társadalomban sem valósulhat meg. Az egyenlőség csak tendencia. J. Rawls (1995) szerint a társadalmi méltányosság két módon valósul meg: az egyenlőség és az egyenlőtlenség révén. Először is mindenki jogosult a legszélesebb körű szabadságra, ha ez összeegyeztethető a többiek ugyanilyen széles körű szabadságával; másodsorban az egyenlőtlenségek önkényesek, minden olyan esetet kivéve, amelyek nem szolgálgják mindenkinek a javát. Azok a társadalmi pozíciók és szerepek, amelyekhez az egyenlőtlenségek tapadnak, vagy amelyekből kifolyólag kialakulnak, mindenki számára adottak. Az egyenlőtlenség lehet a biztos módja annak, hogy a társadalomban több igazság legyen.

Szociálpolitikai szempontból a fizikai és társadalmi életesélyek egyenlőségét kell fontolóra venni. Zombori Gyula (1997) szerint az életesély részei: az esélyek egyenlősége, a feltételek egyenlősége, a kimenetek egyenlősége, a kvótás egyenlőség, a bánásmódok egyenlősége, az elbírálások egyenlősége.

A *feltételek egyenlősége* az egyének életfeltételeinek, mint korlátozó tényezőknek a hiányára irányítja figyelmünket. A feltételek egyenlősége már az indulás pillanatában fontos, mert az egyenlő feltételek egyenlő esélyeket biztosíthatnak. Itt elvonatkoztatunk az individuális jegyeitől, az esélyegyenlőséget a szociális esélyek egyenlőségére vonatkoztatjuk. „Az esélyek tényleges és nem csupán formális léte nemcsak a nyitott úttól, hanem az egyenlő indulástól is függ” (Tawney 1931, idézi Zombori 1997, 49.) A hátrányos helyzetű családi egészségi szocializációs feltételeket foglalja magában. Pl. szenvedélybeteg szülők, csonka családok, roma/cigány családok, prostituáltak gyermekei, stb. A feltételek egyenlősége azt jelenti, hogy társadalmi versenyben mindenkinek azonosak az esélyei az érvényesülésre, ha fizikai állóképességük, mentálhigiénés állapotuk jó, és rendelkeznek megfelelő megküzdési stratégiákkal (pl. stressz kezelés, konfliktuskezelés, stb.). „A nagyon rossz életkörülmények, a társadalom

uralkodó normáitól erősen eltérő feltételek már a születés előtt és az élet első szakaszában is kedvezőtlenül befolyásolhatják a magzat vagy csecsemő fejlődését.” (Zombori 1997, 49.) A feltételek egyenlősége az esélyek egyenlősége. Pl. egy jó képességű, de szegény család gyermeke megkapja azokat a kompenzálásokat, amelyek továbbtanulásához szükségesek. Az iskolák elvégzése után bármely posztra pályázhat.

A *kimenetek (output) egyenlősége* azt jelenti, hogy a társadalom biztosítja a rosszabb társadalmi helyzetből indulóknak azt a lehetőséget, hogy a jó helyzetben levőkkel versenyben maradhassanak, velük azonos eséllyel élhessenek. Gyakran a nemek közötti aránytalanság, a különböző státuszok közötti aránytalanság, vagy csak a szociális különbségekből fakadó aránytalanság jelzi a kimenetek egyenlőtlenségét. Ez az elv a szociális hátrányok megszüntetésére vonatkozik.

A *kvótás egyenlőség vagy paritás* arra vonatkozik, hogy egy testületben, bizonyos posztokon, bizonyos intézményi struktúrákban stb. arányos képviselőket legyenek jelen a nők és a férfiak, az etnikumok, különböző bőrszínűek, társadalmi rétegek, szakmák. A pozitív diszkrimináció jogosultsága nem elvitatható. (pl. magyar helyek a román állami jogi karon.)

A *bánásmódok egyenlősége* a diszkriminációhoz kapcsolódik. Az igazságosság azt jelenti, hogy egy társadalom minden tagját azonos bánásmódban részesítik a bíróságon, a rendőrségen, a forgalomban, a hivatalokban, a kórházban, legyen bár szegény, elesett vagy gazdag, befolyásos ember. Ez megvalósítható lenne, ha mindenhol a szolgáltatásokat maximális szinten elégítenék ki, a szakmai deontológia jegyében.

Az *elbírálások egyenlősége* a juttatások és segélyek elosztásának módjára vonatkozik. Nem a normatív redistribúcióban, hanem a diszkrecionális elosztásban van szerepe, ahol a segélyről való döntésnek, a szelekciónak nincs kötelező érvénye (Zombori 1997, 49-52).

A *szolidaritás* a szociális gondoskodás alapértéke. Az összetartozás, a kölcsönös áldozatvállalás, a segítség eszméjét fejezi ki. Krémer Balázs (2009) szerint a szolidaritás „kollektív érdekérvényesítési

magatartás, egyfajta belátása annak, hogy bizonyos célok, törekvések, vágyak csak egymásra utalva, egymást megerősítve teljesíthetők be” (Krémer 2009, 157.) A szolidaritás a másik ember iránt megnyilvánuló felelősségérzet és felelősségvállalás. Közösségi érték. Általában az egyenlők között alakul ki, kölcsönösség, viszonzosság, bizalom, tisztesség, becsületesség jellemzi.

A szolidaritás sajátos formája a karitatív szolgálat, vagy segélyezés, itt azonban a rászoruló és a segítő közötti egyenlőség megszűnik, a támogatás egyirányú, nem kölcsönös. Alapja az emberszeretet. A szociális támogatás viszonzást nem váró segítség. Könnyen függőséget alakít ki a két fél között (pl. a lakhatási és gyermeknevelési támogatások a jóléti államban, vagy a szegénységi támogatások). Állami felelősség. „A testvériség csak szörnyű nehézségek árán összerakható építmény, s mégis, ez a törékeny kilátás a szabadság és az egyenlőség megvalósításának tényleges bázisa.” (Wallerstein 1991, idézi Zombori 1997, 54.)

A *tolerancia* a másság elfogadásának elve, a tőlünk különböző műveltséggel és szociális állapottal rendelkezőkkel szembeni türelem. Az intolerancia mások számunkra nem tetsző viselkedésének megakadályozására, a másság megsemmisítésére való törekvés.

A tolerancia és intolerancia viszonyulás, attitűd. Jellemezheti az egyént, az intézményeket vagy magát a társadalmat. Vonatkozhat véleményre, cselekvésre, állapotra, adottságra. A társadalmi gyakorlatban a tolerancia nehezen megvalósítható elv, gyakran csak eszköz, a hatalomig vezető demagógia eszköze, amelyet a hatalom birtokosai gyorsan elfelejtenek.

A tolerancia a szociálpolitika egyik legfontosabb alapértéke. A jó szociálpolitika mindig a tolerancia jegyében és az intolerancia ellenében folyik. A toleranciát azonban nem kell abszolutizálni. Némelykor az intoleranciát is törvényerőre kell emelni, olyankor, amikor ezzel valamely veszélyeztető, fenyegető, romboló helyzetet szüntetünk meg (Zombori 1997.).

Az *igazságosság* alapja a méltányosság. A társadalmi igazságosság alapelve az, hogy az egyént, mint a társadalom tagját a másik ember ne használja ki, ne használja eszközként. Szociálpolitikai

értelemben az igazságosság a javak és szolgáltatások, a társadalmi előnyök elosztására vonatkozik. Az szerint hogy a javak elosztását milyen módon valósítják meg, egy társadalom igazságosnak vagy igazságtalannak tekinthető. John Rawls (1995) szerint minden társadalmilag elsődleges jószágot (szabadság, esély, jövedelem, vagyon) egyenlően kell elosztani. Az elosztásban két elvnek kell érvényesülnie: a) a legkevesbé előnyös helyzetűek legnagyobb előnyét szolgálja, az igazságos megtakarítás elvével összhangban, b) a tisztességes esélyegyenlőséggel összhangban a nyitott, mindenki számára egyformán elérhető hivatalokhoz és helyzetekhez kapcsolódjon (a nem megérdemelt egyenlőtlenségeket a hivatali beavatkozásokon keresztül ellensúlyozni kell.) Ha pl. valaki csalás által előnyökhöz jut, akkor az igazságszolgáltatáson keresztül a károsult személyt ellensúlyozni, kártalanítani kell, a csaló javainak redisztribúcióján keresztül.

A modern társadalmi gondolkodásban több jelentős igazságosságelmélet jött létre, amelyek az elosztást tekintik az igazságosság kritériumának: az utilitarizmus, a marxizmus, a libertariánizmus, a liberalizmus.

- Az *utilitarizmus* (J. St. Mill, Pareto) a hasznosság elvére építi az igazságosságot. Azokat az erkölcsi törvényeket tekinti igazságosnak, amelyek az ember jólétéhez járulnak hozzá, ezért az életvezetés számára kötelező érvényűek és nélkülözhetetlenek. A szociálpolitika tekintetében a hasznosság az elosztás kritériuma. Úgy kell a másodlagos elosztást megszervezni, hogy az haszonnal járjon úgy a jogosult, mint a társadalom számára.
- A *marxizmus* (Karl Marx) a társadalmi igazságosság egyetlen kritériumának a szükségletek szerint való jövedelemelosztást tekinti. A leghátrányosabb helyzetűeknek is az államnak biztosítania kell a szükségletek kielégítését, az egyének munkaerejüket a közösség érdekében hasznosítják, az egyének munkája közösségi korpuszt alkot, a létrehozott javakat az állam mindenkinek szükséglete szerint osztja el.

- A *libertariánizmus* elmélete Nozick nevéhez fűződik. „Az egyéneknek vannak jogaik, és vannak dolgok, amiket egyetlen személy vagy csoport sem tehet meg velük (anélkül, hogy ezzel meg ne sértené jogaikat” (Nozick, 1974, 84). Az egyéni jogok ilyen túlértékelése nyilván felveti azt a kérdést, hogy gyakorolhat-e az állam korlátozó-szabályozó funkciót az egyénnel szemben, vagyis, mekkora az állam mozgástere a társadalomban. Hogyan viszonyulhat az állam a személyiségi jogokhoz, megsértheti-e azokat? A libertariánizmus megoldása: az állam szerepe az egyéni jogok védelmére korlátozódik. Ha ezt a funkcióját túllépi, törvénytelenül keresztezi a személyi szabadság szféráját. Nozick szerint a javak redisztribúciója nem lehetséges sem a szükségletek, sem az érdem, sem a hasznosság kritériuma szerint, mivel ilyen helyzet egyetlen társadalomban sincs. „Az állam nem használhatja fel erőszakszervezetét arra, hogy egyes állampolgárokat mások megsegítésére kényszerítsen, illetve arra, hogy megtiltsa azokat a tevékenységeket, amelyeket az emberek saját jólétük vagy védelmük érdekében folytatnak” (Nozick 1974, 84). Nozick vélekedése ellenpólusa Keynes felfogásának, amely szerint az állam társadalomba való beavatkozását szükségszerű és kötelező, valahányszor a gazdaság a hanyatlás jeleit mutatja. Az, aki termel, szorosabban kapcsolódik ahhoz a termékhez, amit előállít, emiatt a közelség miatt ehhez a termékhez több joga van. Az igazságosság két elvre alapoz: az igazságos beszerzés és az igazságos átruházás (transzfer) elvére. Lényege: az egyén jogosult ahhoz a tulajdonhoz, amit meg tudott szerezni, egyrészt az által, hogy megtermelte, másrészt azért, mert másoktól, átruházás útján jutott hozzá. Mindkét esetben küzdenie kell a javak megszerzéséért. Nozick véleménye szerint igazságos, ha a javakat úgy osztják el, ahogy megszerzésükért megküzdenek. Mindenki számára lehetőség kínálkozik a javak megszerzésére, olyan arányban, amilyen személyes vagy felmenői erőfeszítést hoznak. A jólét egyéni érdem.

2.3 A szociálpolitika alapelvei

A szociálpolitika lényege az, hogy beavatkozik egy-egy társadalmi csoport, család vagy a különálló egyének életébe. A beavatkozást az a szándék vezeti, hogy hiányokat, szükségleteket elégítsen ki. Ezek kielégítését részben vagy teljes mértékben ki akarja vonni a piac törvényeinek hatása alól. Ennek érdekében megoldásokat, eljárásokat keres, intézményeket hoz létre. Az egyes megoldási módok eltérő hatásúak lehetnek, más-más következményekkel járhatnak.

Az alapelvek a szociálpolitikai döntéshozatalokat alapozzák meg. A döntéshozatalnál figyelembe kell venni egyfelől a politikai akaratot, amely a törvényekben fejeződik ki, másfelől a szakemberek felkészültségi fokát, amely a szociális szükségletek és a szükségleteket kielégítő pénzforrások azonosítását, illetve redisztribúcióját teszi lehetővé. A technikák a megoldási lehetőségeket jelentik.

A szociálpolitikában minden megoldás kritizálható, nincsenek abszolút jó módszerek, technikák. Minden választásnak vannak előnyei és hátrányai, egy-egy döntés során ezeket kell mérlegelni. A mérlegelés kritériumai elsősorban az adott társadalomban meglevő és elfogadott értékek, eszmék, ideológiák. Ezek határozzák meg a szociálpolitika irányát, a követendő célokat.

A szociálpolitikai stratégiát a szociálpolitika szakértői dolgozzák ki az aktuális értékek alapján, rámutatva a kivitelezés lehetőségeire, módozataira, a költségekre, pozitív és negatív hozadékára. A döntés a döntéshozók felelőssége, akik az értékeket egybevetik az érdekekkel és kiválasztják az alkalmasnak tartott megoldási módozatot.

A szociálpolitikai döntéshozatal nem esetleges. A döntések mérlegeléskor néhány alapelvre támaszkodnak, amelyek azt írják le, hogy a különböző technikák hogyan kapcsolódnak bizonyos társadalmi értékekhez, célokhoz, hogyan szolgálják ezek megvalósítását. Zombori (1997) az alábbi alapelveket sorolja fel (bemutatásukban Zomborira támaszkodunk):

- az abszolút és relatív biztonság,
- a prevenció vagy korrekció,
- az integráció vagy szegregáció,
- a támogatás és hatásosság,
- az univerzalitás és szelektivitás,
- a normativitás, diszkrecionalitás és pozitív diszkrimináció,
- a rászorultság elve (szubszidiaritás) (Zombori 1997).

a. Az abszolút és relatív biztonság. A biztonság alapvető emberi szükséglet. A biológiai szükségletet követi a Maslow-piramisban. A szociális biztonság fogalma azt fejezi ki, hogy az ember a különböző természeti és társadalmi kockázatokkal szemben a szolidaritás alapján számíthat a társadalom védelmére, segítségére. A szociális biztonság iránti igény rendkívül magas. Az egyén a társadalomtól várja ennek a szükségletnek a kielégítését.

Az *abszolút szociális biztonság* azt jelenti, hogy a társadalom valamennyi tagja számára garantált egy elfogadható és stabil életszínvonalat. Ennek részei a garantált állami humán szolgáltatások: a közbiztonság, az ingyenes alap- és középfokú oktatás és az egészségügyi alapellátás. Az állam gondoskodik arról is, hogy a megélhetéshez szükséges minimális jövedelmekhez hozzáférjen a társadalom minden tagja. Ez az a fogyasztási és biztonsági szint, amely alá nem kerülhet az ember, anélkül, hogy életbiztonsága veszélybe ne kerülne. A minimálisan fenntartható életbiztonsági szint. Az embernek nincs létbizonytalanság érzete, mert a társadalom biztosítja a minimális szociális és humán védelmet. Elsősorban jövedelmi és az elfoglalt társadalmi pozíció stabilitása nyújthatja az abszolút szociális biztonság érzetét, de ez kiterjed az iskoláztatási és az egészségügyi esélyek megteremtésére, ezek garantálására. A gyakran emlegetett szociális védőháló az abszolút biztonságot szimbolizálja. Azt fejezi ki, hogy a szociális ellátó rendszer senkit nem enged egy bizonyos társadalmi szint alá esni.

A *relatív szociális biztonság* azt fejezi ki, hogy bizonyos negatív társadalmi krízishelyzetbe kerülés, mint pl. munkanélküliség, rokkantság, vagy valamely természeti katasztrófa – árvíz, földrengés, szökőár, tűz –, válás, a társ elvesztése, stb. miatt az egyén nem kerül túlságosan a megszokott életszínvonal alá (Zombori 1997). Az állam nem garantál ingyen plusz szolgáltatásokat vagy jövedelmet, de megteremti a feltételeket arra, hogy ezek hozzáférhetőek legyenek mindenki számára. Ilyen a feltételkeret például a foglalkoztatási jogrend, a bérezési szabályok, stb. A relatív biztonságot tehát az ember saját magának teremti meg. Alapja az elsődleges jövedelemszerzés. A szociális ellátó rendszer csak az alapvető szükségletek kielégítését garantálja. A szociálpolitika erre a megoldást még nem találta meg. Nincs olyan ország, amelyben a relatív szociális biztonság teljes mértékben megvalósul. A társadalom felelősségvállalása csak olyan szinten jelenik meg, amilyen mértékben az egyén saját szociális járulékkal erre felkészült. A relatív biztonságot az aktív évek alatt alapozzák meg. A felkészülésnek különféle módzatai vannak. A leggyakrabban a kényszertakarékosságot veszik igénybe. Legelterjedtebb formái: az önkéntes biztosításokon keresztül történő folyamatos takarékoság (életbiztosítás, betegbiztosítás, balesetbiztosítás, stb.), és az ingó vagy ingatlan vagyon fölhalmozás (lakás, föld, műtárgyak, részvények, pénzbetét).

Az abszolút és a relatív szociális biztonság kiegészítheti egymást, de olykor ellentmondás is kialakulhat közöttük. Kiegészítik egymást például egy keresetarányos nyugdíjrendszerben, amely szavatolja az előrelátható létbiztonsághoz szükséges nyugdíjminimumot, illetve a nyugdíj hozzájárulással arányos nyugdíjjövedelmet. Az ellentmondás kialakulására példa a nyugdíjak reálértékének fokozatos csökkenése, az infláció mértéke miatt.

A létminimum alá süllyedés elkerülése végett a társadalombiztosítási összegeket át kell csoportosítani. Ennek következtében a kisnyugdíjasok, mivel alacsonyabb kereset hozzájárulás révén a létminimumot garantáló nyugdíjat kapják, a reálérték csökkenése

következtében a nagyobb kereset-hozzájárulást eszközölők rovására kerülnek relatív biztonságba, az által, hogy továbbra is a létminimumot garantáló nyugdíjhoz jutnak. Ha a nyugdíjak emelésére rendelkezésre álló összegből, az infláció rátájával arányos emelést valósítottak volna meg, akkor megtartották volna a relatív biztonság elvét, de a nyugdíjminimumból élők a létminimum alá kerültek volna (az ő nyugdíjuk már megállapításakor a létminimum környékén volt). Ebben az esetben sérült az abszolút biztonság elve. Ha a legalacsonyabb nyugdíjasok számára kedvezőbb megoldást választottak és számukra forrásokat átcsoportosítva magasabb emelést adtak, akkor a magasabb nyugdíjúak relatív biztonsága nem érvényesült.

b. Prevenció és korrekció. A megelőzés vagy prevenció azt jelenti, hogy elejét vesszük az olyan élethelyzetek kialakulásának, amelyeknek később negatív következményei lehetnek. Védelmező beavatkozás.

A korrekción azt értjük, hogy ha már kialakult a baj, ennek káros következményeit igyekszünk enyhíteni. Kijavító, életben tartó beavatkozás.

Preventív például minden olyan megoldás, amely a munkahely megtartását segíti elő, korrektív pedig az, amely a károkat igyekszik enyhíteni, pl. a munkanélküli segély, vagy az eredeti állapot visszaállítását szolgálja, pl. munkahelyet szerezni a munkanélkülinek. A szociálpolitikai eszközök alkalmasak arra, hogy mindkét célt szolgálják. A hangsúlyok azonban gyakran eltolódnak, leginkább a korrekció irányába.

A preventív megoldások rövidtávon humánusabbak, hosszú távon gazdaságosabbak. Pl. a marginális társadalmi csoportokban, akik a létminimum alá kerülnek, egy munkahely elvesztés, egy válás, egy vagyonevesztés stb. miatt, megnő a veszélyeztetettségi tényezők száma, ami kedvez a krízisek kialakulásának, az alkoholizmusnak, a hajléktalanságnak. Megelőzése minden szempontból – gazdasági, társadalmi, biztonsági, morális - *előnyösebb, hasznosabb* a társadalomnak,

mint a kezelése. Ez utóbbi eredményessége is kérdéses, noha a szociális-financiális ráfordítás nagyon magas. „Minden olyan szociálpolitikai beavatkozás, amely képessé teszi az embereket saját sorsuk alakítására, preventívnek tekinthető” (Zombori 1997, 99.).

A korrektív megoldások nélkülözhetetlenek és adott helyzetekben előrébb valók mint a megelőzés. Adott helyzetben a tűz oltása fontosabbá válik, mint a tűz megelőzése, ugyanígy a beteg gyógyítása előrébb való, mint a betegség megelőzése. A prevenció és a korrekció közötti ellentmondás a szociálpolitika rendelkezésére álló szűkös erőforrások következménye. Kíváncos a mindkét célt szolgáló technikák alkalmazása lenne.

c. Szegregáció és integráció. A szegregáció elkülönítést jelent. A szociális ellátások terén annak megítélése, hogy mit tekintünk szegregációnak, sokszor nehézségekbe ütközik. Például az idős ember szociális otthonba történő elhelyezését szegregációnak tekinthetjük, míg a gondozásra szoruló idős családjába történő gondozása azt jelent, hogy a családjába integrálódik, azonban, valójában a családjában szegregáltan él. A szegregáció lehet tudatos és spontán. A zárt lakóövezetek a napjainkban is megfigyelhető spontán szegregációs folyamatok, jelenségek közé sorolhatók (Juhász, 2007, 250.) amikor a jobb társadalmi helyzetű csoportok a jobb környezeti feltételeket jelentő zöld övezetekbe költöznek, a rosszabb helyzetűek pedig az alacsonyabb presztízsű, rosszabb körülményeket nyújtó városrészekbe. A térségi-területi sajátosságok ugyancsak szerepet játszhatnak különböző hátrányok kialakulásában, így például térségi-területi vagy települési értelemben vett szegregátumok kialakulásában, amelyekben koncentrálódhatnak a társadalmi és gazdasági hátrányok által sújtott célcsoportok (Dózsa – Juhász, 2014, 92.). A szociálpolitikai beavatkozást igénylő szegregáció legkirívóbb példái a nagyon sok településen fennmaradt város (falu) széli cigánytelepek. A tudatos szegregáció a jogilag alátámasztott elkülönítés, példái a gettók, a börtönök vagy a volt Szovjetunió Gulágja. A szociálpolitikában akkor alkalmazzák a tudatos szegregációt, amikor egy meglevő zavaró jelenséget láthatatlanná akarnak tenni. Például a

nagy forgalmú városoktól jól elszigetelt településeken létesített elme otthonok, tudószanatóriumok vagy mondjuk az egyetemi campusok. Sok esetben, ez a fenti példára is érvényes, a másság iránti alacsony tolerancia, az ilyen jellegű kultúra hiánya vezet szegregáló megoldásokhoz. Megfigyelhető, hogy minél nagyobb mértékű másságról van szó, az ezeket az eseteket kezelő intézmények annál távolabb kerülnek a városközponttól. A tolerancia hiányból eredő szegregációs jelenségek figyelhetők meg azokban a tiltakozásokban is, amelyek például – a gyermekvédelemben az állami gondozottak intézményi elkülönítését feloldó – lakás otthonok települési befogadása ellen irányulnak. A szegregáció lehet jó szándékú is, amikor a szegregáció és az integráció hátrányainak a kiküszöbölését és előnyeinek az ötvözését célozza. Ilyen megoldást jelentenek például a „védett közösségek”, amelyeket azért hoznak létre, hogy a valamilyen szempontból hátrányos helyzetben lévőket védett környezetben felkészítsék a társadalmi alkalmazkodásra. Ilyen esetnek tekinthetők pl. azok az intézmények, amelyekben a kivándorlók átmenetileg menedéket kapnak, ahol a célország nyelvét megtanulják. Ilyen pl. a nemzetiségek számára elkülönített egyetemi helyek biztosításának a gyakorlata is. A védett közösségek integrálásának modern formája az ún. „settlement” típusú rehabilitáció. Helyben lakás. A settlement letelepedést jelent. Úgy valósul meg, hogy a célpopuláció saját környezetében marad, ahová eljárnak a szakképzett vagy laikus segítők (egyházi szervezetek segítői, szociális munkások, tanítók, orvosok), és a helyszínen kísérlik meg a beavatkozást. A segítőknek a helyszínre költözése még hatásosabb. A jó szándékú szegregáció az integrációt segíti elő.

Az integráció szociálpolitikai értelemben a társadalomba való beilleszkedést jelenti. Makro társadalmi szempontból óhajtott, jó és előnyös. Mikro társadalmi, kis közösségi szinten kényszerintegrációként is megélhető. Számos feszültséget generálhat, amely elmehet egészen a konfliktusokig. Pl. egy cigánytelep felszámolása, egy magyar falu lerombolása és a lakosság szétköltöztetése, egy iskola felszámolása és a tanulók szétszórása (lásd Bözödújfalú víz alá temetése, az iskolák összevonása), valamely etnikum beolvasztása egy másikba, stb. Nem

lehet egyértelműen elmarasztalni a szegregáció elvét és jónak tekinteni az integrációt. Amennyiben bármelyikben is megnyilvánul az önkéntesség, jónak, ha kényszerrel társul, rossznak minősül.

2.4 Az ellátórendszerek működtetésének technikai megoldásai – az ellátás mérlegelésének elvei

a. Normatív és diszkrecionális támogatás. A támogatás a szociális ellátásról való döntés és az ellátáshoz való hozzájutás az alábbiak szerint valósul meg. A normativitás és a diszkrecionalitás a jogbiztonság, a kiszámíthatóság kérdését állítja a középpontba. Amikor ezt a kérdést vizsgáljuk, arra keresünk választ ki, hogyan, mi alapján dönt a szociális ellátásokhoz való hozzáférésről.

A *normativitás* a támogatás odaítélésének jogi feltételeire vonatkozik. A jogi szabályozások betartása kötelező a döntéshozó és végrehajtó központi és helyi állami intézményekre illetve a szociális ügyintézőkre egyaránt. A szociális juttatásokhoz való jogosultságot is a törvény szabályozza. A normatív támogatás jogosultságot jelent. Pl. fűtéspótlékhoz bizonyos feltételek mellett mindenki hozzájut. A normativitás szerint az adott szociális ellátás jár az állampolgárnak, ha a jogszabályban előírt feltételeknek megfelel. A szociális ügyintézőnek, mint jogalkalmazónak az a feladata, hogy megvizsgálja a jogi tényállást és az ügyfél tényleges élethelyzetének egyezőségét. A döntéshozó ebben tulajdonképpen a törvényalkotó. A normatív típusú ellátásoknál a támogatás a törvényi feltételek fennállása esetében jogi úton kikényszeríthető.

A *diszkrecionalitás* a támogatás odaítélésének szubjektív vetületére vonatkozik. A megbízott intézmények vagy szervezetek saját belátásuk alapján adnak, vagy nem adnak támogatást. Ebben az esetben a szociális juttatás nem járandósága az állampolgárnak, csak adható számára. A diszkrecionális megoldásoknál a döntés a jogalkalmazóra van bízva, a döntés meghozatala során lényegesen nagyobb szabadságfokkal rendelkezik, mint a normatív ellátások esetén. A

törvényi szabályozás megengedő, ami azt jelenti, hogy adható egy juttatás. A juttatás nem járandóság. Tehát nincs bizonyosan kedvezményezett igénylő. Ebben az esetben az objektivitást fokozza, ha testület hozza meg a döntést. Pl. a pályázati támogatások, szociális ösztöndíjak. A kiszámíthatóság a normatív támogatás esetében nagyfokú, a diszkrecionális támogatás esetében nagyobb a bizonytalanság. Figyelembe kell venni ennek tárgyalásakor azt is, hogy általában egy meghatározott pénzkeret áll a döntéshozók rendelkezésére, ezt nem lehet túllépni. Az igénylők száma pontosan sohasem kalkulálható előre. A normatív támogatás esetén ilyenkor tartalékalapokhoz nyúlhatnak, keret kiegészítést kérhetnek, vagy más forrásokat irányítanak át, esetleg a támogatást átütemezik, csúsztatják. A szükségletek kielégítése történhet természetbeni juttatásokkal (pl. alapélelmiszer), pénzellátással (készpénz, utalvány vagy címkézett pénz – pl. étkezési jegy, élelmiszerjegy, utazási szelvény), vagy szolgáltatással (pl. egészségügyi szolgáltatások, oktatás).

b. Újraelosztás (redisztribúció). Az újraelosztás lényege a jövedelemátcsoportosítás, az egyik társadalmi csoporttól (gazdagok) a másik társadalmi csoport (szegények) felé. Kétféle redisztribúciót szoktak megkülönböztetni: horizontális és vertikális elosztást. A *horizontális redisztribúció* alapelve a méltányosság, amelynek értelmében méltánytalan és igazságtalan az, hogy bizonyos csoportok sokkal jobban éljenek, mint mások. A méltányosság a társadalmi teherviselés kiegyenlítését mozdítja elő. Például, a többgyermekes családokra nagyobb terhek szakadnak, mint a gyermektelen vagy egygyerekes családokra. A plusz teherviselést különféle támogatásokkal lehet enyhíteni, például a különféle gyermeknevelési vagy családi pótlékokkal. A *vertikális redisztribúció* „általában az alacsonyabb jövedelműek számára úgy juttat pénzt, dolgokat, szolgáltatásokat, hogy azok árát, költségét a magasabb jövedelműektől vonja el” (Krémer 2009, 171.).

Az elosztások egyenlőtlenségét bizonyos elosztási technikákkal, módszerekkel lehet javítani. A szociálpolitika két gyakorlati módszerrel operál: az univerzalitás módszerével és a szelektivitás módszerével. Az univerzalitás elvi alapja az, hogy a rendelkezésre álló források elosztása valamennyi állampolgár érdekét kell, hogy szolgálja. Minél differenciáltabb a társadalom, annál inkább szükség van arra, hogy az elosztásból minden állampolgár profitáljon. Amennyiben ezt az elvet alkalmazzák a szociálpolitikában, a meghatározott ellátás minden állampolgár számára (esetleg az országban tartósan letelepedett, állampolgársággal nem rendelkezők számára is) jár, aki az adott ellátás révén kielégíthető szükségletekkel rendelkezik. Univerzális ellátás pl. az állampolgári vagy lakhatási jogon járó közegészségügyi ellátás, a közoktatás, a gyermeksegély, a nyugdíj. A szelektív elosztás a kielégíthető szükségletek korlátozott, tudatosan kiválasztott biztosítását jelenti. A szelektivitás leggyakoribb jelentése, hogy a különféle segélyekhez, termékekhez és szolgáltatásokhoz való hozzájutást a rászorultság, illetve a kliens jövedelme és/vagy valamilyen speciális élethelyzete határozza meg. A szelekció bizonyos kritériumokhoz kötött, tehát célcsoportokra irányul. Ilyen célcsoportok például a nyugdíjellátáshoz jogosultak, a hátrányos településekké nyilvánított városok, falvak lakói (pl. Zsil völgye), a természeti katasztrófák sújtotta zónák lakói, stb.

Az elosztásban való részesedés lehet normatív vagy diszkrecionális. Ez utóbbi esetében általában jövedelemteszt (vagyonteszt, megélhetési teszt, „*means test*”) alapján döntenek el a jogosultságot. A jövedelemtesztet szociális ankét követheti, hogy a hivatal megállapíthassa a rászorultság fokát. A rászorultság mellett esetenként az un. érdemességet is meg szokták vizsgálni, a segélyről való döntést megelőzően. Ha például a segély igénylője pl. antiszociális magatartású személy, vagy, pl. ha önkezdő gyújtogatás miatt vált lakástalanná, a közösség szánalmára, segélyre vagy közösségi támogatás valamely más formájára aligha számíthat (Krémer 2009, Zombori 1997.).

Az univerzális rendszerek fontosabb jellemzői:

- Az univerzális ellátásokban magas fokú a szolidaritás és az újraelosztás igénye. Az elv: „univerzálisan elvenni és szelektíven adni” (Zombori 1997, 110). Az adók, illetékek, járadékok formájában begyűjtött bevételeket központosítja és szociális támogatás formájában visszajuttatja bizonyos kategóriáknak (rászorultaknak), vagy a társadalom szélesebb rétegének, azoknak, akik „beleesnek a jogosultsági kritériumba” (pl. kompenzált gyógyszer, ingyenes oktatás, ingyenes egészségügyi ellátás). „Az univerzálisnak tekintett ellátások – így a különféle pénzbeli ellátások – egy bizonyos kategóriába sorolt emberek közül mindenkinek járnak” (Krémer 2009, 122.). A prevenciót szolgálja, mert megelőzheti a jövedelmi hátrány következtében kialakuló kirekesztést. Azzal, hogy nem csak a rászorulóknak kapnak, növeli a szolidaritás érzését.

Az univerzális rendszerek hibájaként róják fel, hogy drága, mert azoknak is nyújt támogatást, akik nem szorultak rá. Nem veszi figyelembe a kedvezményezettek helyzetének sajátosságait, egyenlő bánásmódban részesíti a különböző élethelyzetű embereket, mert az a célja, hogy minél nagyobb körre terjessze ki a jogosultságot, mint jóléti juttatást.

A szelektív rendszerek legfontosabb sajátosságai: a szűkös forrásokat célzottan juttatják a rászorulóknak. Ezzel a kimeneti egyenlőtlenségeket csökkentik (a jövedelmek abszolút és relatív különbségének a mérséklése). Speciális hátrányok, élethelyzetek is figyelembe vehetők a támogatás megállapításánál. Legtöbbször ez a magyarázata alkalmazásuknak.

A szelekciós mechanizmus alkalmazása azonban hátrányokat hordoz.

- A rászorultság vizsgálata megalázó, stigmatizáló és megosztja a társadalmat „jó adófizetőkre” valamint támogatásra szorulóakra. (Az igazi rászorultság elvileg megállapíthatatlan.)
- Nem sokkal olcsóbb, mint az univerzális rendszerek alkalmazása, mert a rászorultság feltételeinek vizsgálatára fordítódik az átcsoportosított jövedelmek egy jelentős része.
- A jogtudat, a rászorultak felderítésének hiánya, vagy a hibás szelekció miatt sokan kimaradhatnak belőle. A szelektív rendszerek mindig utólag, gyakran későn reagálnak a jövedelemhiányra (korrektív eszköz).
- Alkalmazásuk a munkavállalásra való ösztönzést akadályozó, letörő lehet és a szegénységi csapda kialakulásához vezethet.
- A szelektív megoldások többnyire a szegényekre irányulnak. Magukon viselik a korai szegénypolitikák hibáit: lealacsonyít, megbélyegez, rossz társadalmi pozícióba helyez, marginalizál (Zombori 1997).

c. Diszkrimináció. A diszkrimináció kifejezést többnyire negatív előjellel, a hátrányos megkülönböztetés értelmében használjuk. A megkülönböztetés a szociálpolitikában az ellátást nyújtó szándéka szerint lehet pozitív tartalmú is. A pozitív megkülönböztetés különösen történelmi, társadalmi, egyéni hátrányokkal küzdő csoportoknak nyújt szelektív módon, valamilyen kompenzálást. Ebben az esetben valamilyen korábbi igazságtalanságot a mai eszközök, források átcsoportosításával kívánnak jóvátenni. A pozitív diszkrimináció veszélye, hogy a kedvezményben részesülő társadalmi csoporttal szembefordíthatja a többségi társadalmat. Ezért nagy körültekintéssel, lehetőleg a többség megnyerésével lehet alkalmazni. Pl. a fiatal házaspár kedvezményes lakáshoz juttatása pozitív diszkrimináció. Negatív diszkrimináció pl. a korhoz vagy nemhez kötött munkahelyi alkalmazás (a 45 éven felülieket, vagy a nőket kizárják). A szociális diszkrimináció stigmatizáló jellegű.

d. Kisegítőlegesség vagy rászorultság (szubszidiaritás). A szubszidiaritás elve azt a gyakorlatot fogalmazza meg, amely a keresztény karitatív gondolkodásban már régóta szerepel, hogy az egyén ellátása mindenek előtt a család feladata és felelőssége. Ha a család nem képes tagjairól gondoskodni, akkor a természetes támaszoknak (rokonság, lokális közösségek, stb.) kell először a helyébe lépniük, mégpedig az egyéntől mért társadalmi távolság sorrendjébe. Az elv az egyén, család autonómiáját hangsúlyozza a szociálpolitikai rendszerektől való függőség helyett. A külső segítség csak akkor lép be, ha a család mindent megtett saját helyzetének javítása érdekében. Az elv alkalmazása a német szociálpolitikai gyakorlatban terjedt el leginkább. Itt jelentése túlmutat a korábban leírtakon. Magába foglalja azt is, hogy a beavatkozás, a támogatásokról való döntés, a megoldás ott szülessen meg, ahol a leginkább érintettek és érdekelték jelen vannak és a legtöbb információ áll a rendelkezésre. Az állami, önkormányzati rendszerek csak akkor és ott lépnek be ahol a család, lakókörnyezet, a civil szerveződések nem működnek vagy elégtelenek a probléma megoldásához. A civil szervezetek, az egyházak az állammal kötött ellátási szerződés alapján bármilyen feladatot elláthatnak, ha a szakmai feltételeknek megfelelnek. Ez nem jelenti az állami felelősség feladását, mert az állam a szociális programok finanszírozójaként jelen van.

e. Differenciáltság. A segélyezés általában differenciált, a szükséglet vagy érdemlegesség szerint. A segélyezési rendszerek általában bizonyos viszonyítási pontokat határoznak meg. Ilyen referenciák lehetnek pl. a létminimum vagy a szegénységi küszöb. A Központi Statisztikai Hivatal határozza meg és állapítja meg értékét. Lépést tart az árak és a reáljövedelmek alakulásával. Ezeket segélyezési küszöbnek nevezzük. A segéllyel a tényleges jövedelem és a segélyezési küszöb közötti különbséget, az ún. szegénységi rést igyekeznek kiegészíteni. A támogatások lehetnek: egységes összegűek (pl. a családi pótlék), keresetarányosak (pl. nyugdíjjövedelem), egyetlen alkalommal, egy összegben igényelhetők (pl. felmondási kárpótlás), folyamatosan, bizonyos ideig (pl. munkanélküli segély), vagy élete végéig (pl. házastársi nyugdíj) járók.

2.5 Összegzés

A társadalmi gondoskodás minden formája bizonyos értékelvek kereteiben szerveződött meg és működött. Az értékek egyrészt a társadalmi gondolkodás aktuális állapotát tükrözték, másrészt behatárolták azokat az irányokat, amelyekre szükség volt a társadalmi biztonság megteremtésében. Az értékek mindenkor egybeesnek a társadalom céljaival, ezért elfogadásuk konszenzusnak örvend. A társadalom szükségleteit elsősorban a gazdasági érdekek határozzák meg, amelyek jó esetben találkoznak az általános humanitárius célokkal. Amikor az államszervezet felismerte a szociális jellegű beavatkozások jótékony szerepét és elégséges elméleti és politikai bölcsességre tett szert, létrehozta a szociális támogatások rendszerét. Az elméleti értékfilozófiai ismeretekre támaszkodva fokozatosan kialakultak azok a szociálpolitikai értékelvek is, amelyek minden szociálpolitikai rendszer alapjait képezik. Ezek az értékek és elvek teszik lehetővé a támogatási rendszerek működését.

2.6 Könyvészet

1. KRÉMER Balázs (2009): *Bevezetés a szociálpolitikába*, Napvilág Kiadó, Budapest.
2. DAHRENDORF, Ralf (2004): *Egy új rend nyomában. Előadások a szabadság politikájáról a 21. Században* (Ford. Harmathy Veronika), Napvilág kiadó, Budapest.
3. DÓZSA Zsófia, JUHÁSZ Gábor (2014): Gondolatok és javaslatok a Baranya Megyei Területfejlesztési Konceptió humán fejlesztéseket érintő kérdéseire, *Humán Innovációs Szemle*, 2014/1.-2., p. 92.
4. JUHÁSZ, G. (2007): Dzsentrifikáció és új szegregáció: negatív szociális hatásokat okozó jelenségek a várostérségi egyenlőtlenségek terén Magyarországon és a világban. In: *Versenyképesség és várostérségi egyenlőtlenségek*. (szerk.: Hervainé Szabó Gyöngyvér – Szirmai Viktória) Székesfehérvár: Kodolányi János Főiskola – MTA Veszprémi Területi Bizottság – MTA Szociológiai Kutatóintézet. p. 248-256.

5. MAGYARI BECK István (2003): *Érték és pedagógia*, Akadémiai Kiadó, Budapest.
6. NOZICK, Robert (1974): Anarchia, állam és utópia (ford. Békési József), in *Az új jobboldal és a jóléti állam* (válogatta és szerkesztette Bujalos István és Nyilas Mihály), Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület és az ELTE Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék könyvsorozata, Budapest, 2002, pp. 84–107.
7. RAWLS, John (1995): A liberális társadalmi rend alapelvei (ford. Berényi Zoltán), in *Az új jobboldal és a jóléti állam* (válogatta és szerkesztette Bujalos István és Nyilas Mihály), Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület és az ELTE Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék könyvsorozata, Budapest, 2002, pp. 17–39.
8. ZOMBORI Gyula (1997): *A szociálpolitika alapfogalmai*, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület és ELTE, Budapest.
9. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/hng.pdf (letöltve 2016.11.17.).

3. TERVEZÉS ÉS KUTATÁS A SZOCIÁLPOLITIKÁBAN

Kulcsszavak: beavatkozás, célcsoport, módszerek, szükségletek, tervezés.

3.1 Tervezés

A szociálpolitika életbe ültetését tervezés előzi meg. Meg kell tervezni, létre kell hozni egy olyan ellátórendszert, amely megfelel a személyes szükségletek kielégítésének. A szociális beavatkozás megtervezésének 4 alapvető feltétele van:

1. a célcsoportok alapos ismerete,
2. a szükségletek alapos ismerete,
3. a szükséglet kielégítések normatív ismerete,
4. az ellátórendszer lehetőségeinek ismerete (Kristó 2014).

1. *A célcsoport:* akikre a beavatkozás irányul. Ők a szociálpolitika alanyai – egyének, családok vagy csoportok – akik a problémákat megjelenítik (Rostáné Riez 2014).

2. *A szükségletek:* A szociálpolitikai tervezés egyik alapvetése a szükségletek feltárása. Ebből kell kiindulni, ezt kell a rendelkezésre álló forrásokkal összevetni. A szükségleteknek sokféle tipológiáját ismerjük. A Maslow-féle piramisban az összes szükséglet az elsődleges, tehát az életben maradást biztosító biológiai-élettani igényekre (éhség, szomjúság, tisztaság,) valamint a másodlagos, az emberi mivoltot meghatározó (ruházkodás, lakás, melegítés, kapcsolat) szükségletekre épül (Rostáné Riez 2014). A szociálpolitikai gondoskodás elsősorban ezekre a létfontosságú, ún. szociális szükségletekre vagy alapszükségletekre terjed ki. (A jóléti állam gondoskodása az alapszükségleteknél jóval többre irányul.) A támogatás nyújtása azonban az igények ismeretét tételezi fel. J. Bradshaw egy sajátos szociális szükséglettipológiát állított fel, az alábbiak szerint:

- egyszerű szükségletek (amit az egyén tapasztal),
- kinyilvánított szükségletek (igényelik a segítséget),
- normatív szükségletek (a szakértők által elismert, megfogalmazott és nyilvántartott),
- komparatív szükségletek (azonos problémákkal küszködő, de eltérő segítségben részesülő emberek sajátosságainak összehasonlításával felszínre kerülő szükségletek) (J. Bradshaw, idézi Pataki J. 2001, 141).

3. *A normatívák*: milyen mértékű szükségletet elégítsenek ki, és milyen szinten. Ezekre a választ a jogi keretek adják meg (Rostáné Riez 2014). A törvények, vagy törvényerejű rendeletek adott időben a legjobb megoldásokat írják elő. Legtöbb esetben a normaszint a minimumokra korlátozódik (pl. minimálbér, létminimum). A normaszintek egységes, országos érvényűek.

A leggyakrabban használt normatív minimum a létminimum (az elfogadható szinten történő szükséglet kielégítés, amely minimális javak és szolgáltatások összértékét számszerűsíti a mindenkori fogyasztói áron).

- a létminimum számítás egyik gyakori formája a „fogyasztói kosár”. Szakértők állítják össze a napi ételkészlet szükségletet, ételkészlet típusokat, az azonos tápértékű, de legolcsóbb ételkészletekből. Ennek az értéke a fogyasztói kosár,
- az átlag jövedelemhez arányítják,
- az ételkészletek ármozgását követve kijavítják (a Központi Statisztikai Hivatalok hatáskörébe tartozik).

4. *Az ellátórendszer lehetőségeinek ismerete* az adott intézményes háttérre vonatkozik, figyelembe kell vegye a meglévő elosztási struktúrákat és közigazgatási mechanizmusokat. Ellenkező esetben új az új struktúrák létrehozása a konkrét segélyekre fordítandó alapokból von el (Rostáné Riez 2014). Példaként említhetjük az új állami alkalmazottakat vagy akár a meglévők továbbképzését.

3.2 A célcsoportok tanulmányozása – a szükségletek feltárása

A célcsoportok tanulmányozásának célja az adatgyűjtés, a tájékozódás. A szociálpolitika alakítói (helyi szakemberek) megfigyelik azokat a célcsoportokat, amelyek szükségleteiket kinyilvánították, abból a célból, hogy azonosítsák a problémákat. Tájékozódás: a célcsoportok lehetnek: egyének, családok, csoportok, rétegek, szervezetek, társadalmi produktumok (képviselői testület szociális döntései).

A megfigyelési adatok elemzése: Az adatok egy része minőségi, másik része számszerűsíthető adat. Ezek tulajdonképpen információk, amelyeknek a megfigyelés során a birtokába jutunk. Az adatokat Rénes (2003) szerint két fő csoportba sorolhatjuk:

1. *lány adatok*: - egyesek nominális jellegűek (a megfigyelés tárgyának azonosító adatai). Azért fontosak, hogy ugyanaz a személy csak egy kríziskategóriába kerüljön besorolásra (férfiak – nők, falusiak – városiak, életkori osztályozás). Lehetővé teszik a kríziskategóriák felállítását. Rámutatnak a problémákra, amelyekkel foglalkozni kell.

2. *kemény adatok*: a számszerűsíthető adatok, lehetővé teszik a problémák rangsorolását, pl. hány éve él az utcán XY hajléktalan?

A célcsoport tanulmányozása az elsődleges adatgyűjtést (megfigyelés) és az elsődleges adatfeldolgozást tartalmazza. Megismerjük a valós helyzetet. Azután rátérhetünk a másodlagos kutatásra – másodlagos adatfeldolgozás –, amely a beavatkozást készíti elő.

A szükségletfelmérés eredményei tágabb kontextusba ágyazódva jelenedhetnek meg a helyzetfeltárás során: a szociális, gazdasági, környezeti tényezőket komplex módon feltáró, egyben valós igényeket és szükségleteket meghatározó elemzések fontos adalékokkal járulhatnak hozzá a célcsoport tanulmányozásához (Juhász, 2006, 77).

3.3 A beavatkozás

A *beavatkozás előkészítése*: meghatározzuk saját kutatási szempontjainkat, kiválasztjuk azokat a kríziskategóriákat, akikre mint célcsoportra összpontosítunk: lehet egy réteg, pl. munkanélküliek, hajléktalanok, lehet egy körzet, vagy helység, pl. a marosvásárhelyi Hidegvölgy (roma közösség). Ajánlott áttanulmányozni azt az információs anyagot, amely rendelkezésre áll (Pataki 2001). Ilyenek lehetnek:

- a statisztikai adatok: pl. népszámlálási adatok. A statisztikai információkkal szolgál a település társadalmi keresztmetszetéről: lakásállomány, lakásminőség, lakástípusok, foglalkozási térkép, iskolai végzettség, demográfiai adatok,
- a helyi közigazgatási intézmények adatbázisai: nyilvántartások, kérvények, panaszlevelek, jegyzőkönyvek, jelentések,
- a sajtó: miről (kiről?) írtak, cikkeztek? Melyek az égető problémák?
- más helyi intézmények adatbázisa: iskola, egészségügy, szociális intézmények.

Támaszkodni lehet a helyi intézmények adatforrásaira is (iskolai, egyházi, egészségügyi intézmények, önkormányzatok):

- Kik azok, akik rendszeres vagy rendkívüli szociális segélyezésre kényszerültek,
- Mekkora összeget használtak szociális segélyezésre, hogyan osztották el,
- Gyermekvédelmi támogatásban részesülők – milyen összeg áll rendelkezésre,
- Milyen segélyezési jogcímen részesítették támogatásban és milyen összegben,
- Mennyit fordított szociális étkeztetésre (források – igénybe vevők – periódus),
- Szociális otthonok demográfiai és szociális adatai,

- Idősek klubja demográfiai és szociális adatai,
- Fogyatékkal élők ellátására vonatkozó adatok,
- Családsegélyezési adatok.

Feldolgozási technikák:

- a kemény adatokat statisztikai módszerekkel dolgozzuk fel (táblázatok, keresztáblázatok, grafikonok, ábrák),
- lágy adatok: mivel írásos anyagok, elemezni kell tartalmukat (tartalomelemzés), informálódás, ismeretek gyűjtése).

1. *Kérdőíves technika*: a kérdőíves adatfelvétel (survey) a legelterjedtebb módszere az adatgyűjtésnek. Hátránya: komoly szakmai felkészültséget igényel, költséges. Előnye: számítógépen, statisztikai programok segítségével könnyen és gyorsan feldolgozható (adatbevitel, az eredmények elemzése). Minden téma vizsgálatára alkalmas. A kérdőíves adatfelvételt a kérdőív megszerkesztése előzi meg, ezt követi a minta kiválasztása (reprezentatív – véletlenszerű, a minta nagysága) és az adatok elemzése és értelmezése. A kérdőív alapelve: mérhető, kvantifikálható adatok gyűjtése (Lázár 2009). Szabályok:

- nyitott és zárt kérdéseket lehet feltenni (Zárt kérdéseknél ügyeljünk arra, hogy a válaszlehetőségek teljes körűek legyenek – feltétlen érdemes az „egyéb” válaszlehetőséget megadni, a válaszkategóriák egymást kizáróak legyenek),
- a kérdések legyenek világosak, egyértelműek, pontosak, egy kérdéssel csak egy dologra kérdezzünk rá,
- a kérdezett legyen kompetens a kérdésben,
- a kérdések legyenek fontosak és relevánsak a kérdezett számára,
- lehetőleg rövid, tömör kérdéseket tegyünk fel,
- kerüljük a tagadó kérdéseket,
- kerüljük a választ sugalmazó kérdéseket,
- ne legyen kimerítő, túl hosszú.

2. Az *interjú* a szükségletfeltárás céljából elégséges, ha a helyzetet ismerő kulcsszemélyekkel készítjük el (Lázár 2009). Ilyen kulcsszemélyek lehetnek az orvosok, védőnők, tanárok, diákok, stb.

3. Az *akciókutatás* (hatásvizsgálat) az a módszer, amely tartalmazza a beavatkozás, a felelősségvállalás és a hatásvizsgálat szempontjait is. A kimenet (az akció eredményének mérése) és a beavatkozás (az akció hatásának mérése) értékelése után döntenek el, hogy mit kell tenni, indokolt-e a további szociális rehabilitáció (Pataki 2001). .

4. A *megfigyelés* kettős szerepet tölt be:

- a. a célcsoport vagy célesemény külső, látható jellemzőinek (öltözködés, lakás, lakberendezés, lakókörnyezet sokat elárul a megfigyelt személy szociális körülményeiről),
- b. alkalmas arra, hogy kisebb csoportok viselkedését, szokásait, életmódját, értékrendjét leírjuk.

A megfigyelésnek két formája van: külső és résztvevő. Fontos, hogy a megfigyelő jelenléte ne legyen zavaró, befolyásoló, a megfigyelés szempontjai, valamint az eredmények legyenek jól rögzítettek, és legyen jól megtervezett (Lázár 2009).

5. A *kombinált módszerek*.

- a. *táblázatok*: legáltalánosabban elterjedtek, két vagy három-dimenziós táblák a leggyakoribbak, tartalmazhatnak gyakoriságot és arányokat, a táblázatok adatait grafikonokkal szemléltetjük. Grafikontípusok: diagram, sztereogram, kartogram, piktogram, normagramm,
- b. *szociális térkép*: az 1930-as években terjedt el a Chicagói Városshociológiai Iskola munkássága révén, az emberi életmóddal, szociális problémákkal összefüggő tér- és időbeli kapcsolatok kutatásának komplex módszere, felhasználja az ismertetett módszereket, leggyakrabban egy-egy település vagy terület szociális problémáinak vizsgálatát végzik vele (Pataki 2001).

3.4 Könyvészet

1. JUHÁSZ Gábor: Társadalmi és munkaerőpiaci érdekek – civil szerepek. Human Exchange Alapítvány, 2006. p. 77.
2. PATAKI János (2001): *Szakmai ismeretek*, in Kocsis Emília (szerk.): *Tereptanári munkakönyv*. [k.n.], [h.n.].
3. KRISTÓ Katalin (2014): *Szociálpolitika, szociális jog: tananyag a Közzszolgálati humánszervező szakirányú továbbképzési szak hallgatói számára*, http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/szocialpolitika_-szocialis-jog.original.pdf (letöltve 2017.10.12).
4. ROSTÁNÉ RIEZ Andrea (2014): *A közösségi gazdálkodás érvényesítése a szociális szolgáltatások területén, különös tekintettel a családok támogatására. (Doktori értekezés)*, http://doktori.nyme.hu/461/19/rostanerieza_disszertacio.TextMark.pdf (letöltve 2017.10.12).
5. RÉNES László (2003): *Helyi szükségletek és erőforrások felmérésének módszerei*. (kézirat)
http://www.wesley.hu/sites/default/files/fajlok/cikk%20helyiszuksegletek%20R%C3%A9nes%20L%C3%A1szl%C3%B3_0.pdf (letöltve 2017.10.12).
5. LÁZÁR Ede (2009): *Kutatásmódszertan a gyakorlatban az SPSS program használatával*, <http://csik.sapientia.ro/data/cvk/Lazar%20Ede%20Kutatasmodszertan%20jegyzet.pdf> (letöltve 2017.10.12).

4. A SZOCIÁLIS GONDOSKODÁS TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE

Kulcsfogalmak: társadalmi szimmetria és társadalmi aszimmetria, munka, csere, beágyazott gazdaság, társadalomnak alárendelt gazdaság, közösségi szolidaritás, személyes jólét, karitatív gondozás, bér munka, nyílt és zárt szegénygondozás, szegénytörvények, gyáripari törvények, közoktatás, közegészségügy.

4.1 Bevezetés: a szociális gondoskodás kialakulása és korszakolása

A szociális gondoskodás történetét két szakaszra osztják: az ipari forradalmak előtti és utáni korszakra. A határok ilyenén kijelölése arra mutat rá, hogy a szociálpolitikai foglalatosságokat valójában a gazdasági életben bekövetkező változások alakítják, mozgatják. A szociális védelem korai formája a közösségi védelem volt. Ezt a szakaszt a szociális védelem előtti korszaknak tekintjük. Az állam kezdetleges formában csak az ipari forradalmakkal együtt járó társadalmi átrendeződések idején hoz szociális jellegű, valójában büntető, „regulázó”, „marginális” intézkedéseket. Ez a korszak az állami szociális védelem első, korai szakasza, a XVI-XIX. századra terjed ki. A gyáripari termelés elterjedése, a munkáskérdés és a munkabiztonság problémaként való felmerülése nyomán alakult ki a szociális biztonságra irányuló szociális védelem, amelyet a szociálpolitika „korrektív” szakaszának, a jóléti állam előkészítő szakaszának tekintünk. Jól látható, hogy a szociális gondoskodás valódi védelemként való megjelenése, a gyáripari körülmények javításának szándékát hordozza. A „gyári törvények”-ként ismertté vált szabályozások a munkások védelmét szolgálta (Gyáni 1998). A szociális biztonság a „jóléti államban” teljeseedik ki, a második világháborút követő három évtizedben.

Az ipari forradalmak – az 1642-es angol társadalmi megmozdulás indítja be – a gyökeres társadalmi változásokra adott társadalmi válaszok radikális formái, a társadalmi egyensúly strukturális megbomlásának egyenes következményei. A forradalmakat a mély társadalmi elégedetlenségekre szervezik rá akkor, amikor a negatív jellegű szociális tünet együttesek folyamatosan fennállnak és kitermelődik az az értelmiségi réteg, amely képes a tömegek élére állni és fel van készülve a hatalom megszerzésére, a fennálló hatalom megdöntésére. A forradalmak mindig egy új társadalmi egyensúly megteremtését tűzik ki célul, akkor, amikor kellő tömegbázis áll rendelkezésre. Az ipari forradalmak a gyáripari munkások nyomorát aknázták ki, a gyenge vagy elviselhetetlen munka- és lakáskörülmények, a munkanélküliség, az egészségügyi ellátások hiánya, a szegénység, csavargás és éhezés, a kiszolgáltatottság és kilátástalanság okán. Tulajdonképpen ettől az időtől beszélhetünk szociálpolitikáról. A szociális gondoskodás ipari forradalmak előtti korszakában az egyházak játszották a főszerepet. Szerepük továbbra is fennmaradt, a szociálpolitika fejlődésének ipari forradalmak utáni korszakában, de a szociálpolitika alakításában fokozatosan az állam válik a legfőbb aktorrá.

Az ipari forradalmak előtti periódusban elsőként az angol társadalom szembesül társadalmi szinten a szociális kérdésekkel, pontosabban a nagy ipari központokba betelepülő, városlakó szegények, csavargók, koldusok és naplopók megjelenésével, amely komoly veszélyt jelentett a társadalmi biztonságra a bűnözés megsokszorozódásával. Az állam, mint hatóság, ún. „hatósági szegénygondozást” alakított ki (Pálos 2008). A beavatkozásoknak ez az első, restriktív formája Angliában jelent meg, a XVI. században. A „világ első kézműves műhelyében”, ahogyan a korabeli angol társadalmat jellemezték, a szociális védelem „marginális” jellegű volt, a szegénységet próbálta elrejteni. Ekkor fogalmazták meg az első szegénytörvényeket. A szegénységből fakadó hátrányokért nem a társadalmat, hanem szegényeket tették felelőssé. A szegényekről való

gondoskodást a családokra és a közösségekre hárították. Nem a szegénység enyhítése volt a cél, hanem a szegénység láthatatlanná tétele, illetve – némiképp – a rendkívül rossz közbiztonság javítása. A közösségek joggal különböztették meg a „saját” és a „nem saját” – (földönfutók, csavargók) – szegényeket (Ferge 1994, 49.). A szociális jogokra vonatkozó első, a korrekció jegyében történt állami beavatkozás kezdetét az 1601. évi Szegénnytörvény (Act Poor Law) jelenti, Erzsébet királynő idejéből, amelynek hatálya jószerével az 1848-as szabadságharcok koráig tartott. A szociálpolitikának ez a korszaka – marginális korszak – hozzávetőleg 1601-től 1880-ig terjedő periódust öleli fel. A szabadságharcok nyomán átrajzolódnak a társadalmak úgy a politikai eszmék, mint a szociális eszmék szempontjából. A társadalmi beavatkozások megszervezésének elvi alapja az érdemesség-érdemtelenység (Owen, 1964). A marginális korszak – hozzávetőleg 250 esztendő – szociális törekvéseinek alapjait az Első Szegénnytörvény előírásai jelölik ki – a szegények segélyezése a község kötelessége, gondoskodni kell a szegényekről akár nyílt, akár zártrendszerű ellátással, mint amilyenek a szegényházak, lelencházak, dologházak voltak. A szociálpolitika un. korrektív korszakát (1880-1975) a modern, mai értelemben felfogott állami beavatkozások, a problémákra keresett valódi megoldások, a krízishelyzetek enyhítését szolgáló szociális támogató rendszerek kiépítése, a valós társadalmi szolidaritás térnyerése határozza meg. Ennek a periódusnak – hozzávetőleg 100 esztendő – legfontosabb eredménye kötelező társadalombiztosítás bevezetése volt. Megtörténik az érdemesség-érdemtelenység (Owen, 1964) dilemmájának feloldása, amit a megvásárolt jogi alapokra helyezett biztonsággal, a társadalombiztosítás bevezetésével valósítottak meg. A II. világháborút követően kb. 1975-80-ig (ekkor kezdenek érződni az 1973-as olajválság társadalmi hatásai) tart a szociálpolitika legeredményesebb és legkiterjesztettebb korszaka, amit a szakirodalom a jóléti állam fogalmával definiál. A jóléti állam szociálpolitikáját az univerzális ellátás jellemzi, amelynek lényege abban áll, hogy az ellátásra való jogosultság nem függ a jogosultak jövedelem és a vagyoni helyzetétől. Az ellátó rendszerek megszervezését a teljes társadalmi szolidaritás elvére helyezik. A '80-as

évektől bekövetkezik a jóléti állam válsága, amely a szociálpolitika újragondolását indította el.

4.2 A szociális gondoskodás kezdetei a prekapitalista társadalmakban

Szinte minden társadalomkutató véleménye megegyezik abban, hogy a társadalmi egyenlőtlenségek és ezek reprodukciója akkor is a társadalmi élet velejárója volt, amikor a közösség még semmiféle felelősséget nem vállalt az egyénért. Az első nagy társadalmi munkamegosztásokat, mint szegregációs törekvéseket maga a társadalmi fejlődés hívta életre, jelezvén, hogy a családon belül már elkezdődik a családtagok között valamilyen rangsorolás, különbségtétel, egyenlőtlenség, ami előrevetíti a társadalmi egyenlőtlenségek kialakulását.

4.2.1 A törzsi belterjes társadalmi szolidaritás

Az egyenlőtlenségekkel szembeni védekezés már a törzsi társadalmi viszonyok között megjelent, abban a társadalomban ahol társadalom család-alapon szerveződött meg. A szűk vagy kiterjesztett család tagjai, a rokonság, később kisebb, majd nagyobb társadalmi egységekbe szerveződött, mint pl. nemzetségi, törzsi csoportok. A családok elkülönült termelési egységekként működtek. A törzsi társadalmakban két gazdasági forma alakult ki: a természeti vagy naturális gazdaság, illetőleg a cseregazdaság.

A család, mint önálló döntéseket hozó termelő és fogyasztó saját szükségletei alapján szervezi meg munkáját. A családi gazdálkodásban a létfenntartáshoz szükséges javakat hozzák létre, annyit termelnek, amennyit el is fogyasztanak. Megtörténik a női és férfimunka különválása, az ún. első társadalmi munkamegosztás, de a munka, akár női, akár férfi-jellegű, a háztartás legfőbb eszköze. A gazdálkodásnak ezt az első formáját természeti gazdaságnak nevezzük. A család minden tagja a maga munkaerejével járul hozzá a családi szükségletek kielégítéséhez, tehát egymásra vannak utalva. A létfenntartás szükséglete erősíti az egymásrautaltság érzését, ami a kölcsönös

felelősség tudatának az alapját képezi. Az egymásrautaltság érzéséből fejlődik ki a közösségi szolidaritás, amelynek alapja a vérségi vagy rokoni kapcsolat. A gazdasági tevékenység beágyazódott az ember társadalmi viszonyaiba, még nem önállósodott, hanem a mindennapi élet természetes közegébe illeszkedett. Az egymás segítése létszükséglet, és egyénre szabott (szubsztantív). A munka egyszerre több funkciót is ellát: biztosítja a létfenntartást, erősíti az együvé tartozás, az egymásrautaltság érzését, és rituális-kultikus-vallási funkciókat is betölt. „A gazdasági beágyazottság lényegi ismérve a törzsi társadalomban a tisztán gazdasági célú és jellegű intézmények és mechanizmusok szinte teljes hiánya, az, hogy mindenféle intézmény, tevékenység stb. egyszerre gazdasági és nem gazdasági jellegű, egyszerre szolgálja a szubsztantív értelemben vett gazdasági célt és a közösség kapcsolatrendszerének, hiteinek, szokásainak stb. fenntartását, illetve újratermelését” (Ferge 1994, 37).

A csere megjelenése még nem jelenti a cseregazdaság megjelenését. Kezdetben az egyenlő társadalmi helyzetűek vesznek részt, és csak javakat, később már szolgáltatásokat is kicserélnek egymással. A csere alapja a méltányosság, ezért van az, hogy a termékeket összehasonlítják, összemérik, becsülik, mérlegelik, de nem használnak általános viszonyítási egyenértéket. „A számolás (...) a méltányosság érzés szolgálatában áll, és tökéletesen ellentétes a számító gondolkodással, mely a nyereség számszerű értékelésére épít...” (Bourdieu, idézi Ferge Zs. 1994, 24.)

A csere, mint közösségi (nem kereskedelmi) tevékenység legkorábbi formája a közvetlen adás-kapás, fokozatosan azonban az adás-kapás időben elválik egymástól. A közvetlen csere a viszonzáson, a kölcsönösségen alapult. A kölcsönösségnek (reciprocitás) három típusa alakult ki:

1. az általánosított kölcsönösség: a viszonzás a család bármely tagjától jöhet, és bármilyen formában elfogadott. (Pl. földművelés helyett fuvarozás, az apa helyett a fiú végzi el a munkát)
2. kiegyensúlyozott kölcsönösség: a viszonzás azonos értéken történik. (Pl. egy zsák krumpli helyett egy zsák krumpli)

3. negatív kölcsönösség: vagyis a kölcsönösség hiánya (bizonyos pozíció vagy erőfölény miatt az alsóbb státuszú személy ajándékkal behódol, viszonzásul elvárja, hogy befogadják, megtűrik, ne zaklassák, stb. Ilyen lehet pl. a törzsfőnök megajándékozása, a szülő-gyermek közötti ajándékozás).

A közösségi létnek ebben a primitív szakaszában a munka egyrészt a biológiai életben maradás, másrészt a közösséggé szerveződés feltétele volt. Nem lehet eltekinteni a rituális cselekvések kollektív egészségfenntartó szerepétől. „A termelő vagy gazdasági rendszer általában olyan módon volt megszervezve, hogy egyetlen egyént sem fenyegetett éhhalál.” (Polányi 1976, 131.) A törzsi létforma azonban szociális hátrányokkal terhes. A természeti lét a természeti erőkkal szembeni teljes kiszolgáltatottságot rejt magában. Az élelem megszerzhetőségének vagy megtermelésének természettől való közvetlen függősége, az elemi természeti csapások kivédhetetlensége olykor a kollektív fenyegetettség érzését keltette, ami esetenként akár kegyetlen társadalmi cselekvéseket is kiválthatott, a közösség fennmaradásának érdekében. Ilyen közösségi önvédelmi gyakorlat volt pl. a magatehetetlen idősek vagy fogyatékosok fizikai elpusztítása szárazság, éhínség idején, vagy az önkéntes öngyilkosság vállalása.

Következtetések:

- A törzsi társadalmakat a társadalmi szimmetria és a beágyazott gazdaság jellemzi. A gazdaság a mindennapi szükséglet kielégítésre korlátozódik, nincs benne az egyén által megszerezhető felhalmozás, meggazdagodás célja, a közösség egészét szolgálja.
- A munka nem kényszer, hanem önmagában vett érték. Összekapcsolódik a mindennapi kultikus-rituális szokásokkal, ünneplésekkel, tehát a létfenntartás és a közösségformálódás eszköze, természetes *modus vivendi*.
- A gazdaság célja nem az egyéni meggazdagodás, hanem a közösség fennmaradásának alapja.
- A szociális gondoskodás, összetartás, egymásrautaltság, szolidaritás érzése a létkiszolgáltatottságra vezethető vissza.

- A gondoskodás, segítség, támogatás szereplői a közösség tagjai, ők azok, akik döntéseket hoznak, és ők is hajtják végre.

4.2.2 A szociális gondoskodás kezdeti formái az aszimmetrikus társadalmak¹ korai szakaszában

A cseregazdaság a társadalmi fejlődés magasabb szintjén jelent meg. A termelők lehetőségeiket kihasználva inkább bizonyos javak termelésére összpontosították erejüket, minek során fokozatosan szakosodhattak. A szakosított termelésben megjelent a saját szükséglet kielégítése céljából fölöslegessé vált terméktöbblet, amelyet mint árut, a termelők egymás között elcseréltek. A gazdaság bizonyos részei önállóvá válnak, egyesek földművelésre, mások állattenyésztésre szakosodnak. A csere, mint kereskedelmi tevékenység külön foglalkozássá válik. A társadalmi fejlődésnek azt a mozzanatát, amikor a földművelés és állattenyésztés, valamint a kézművesség és a kereskedelem különválik egymástól, a második nagy társadalmi munkamegosztásnak nevezzük.

A gazdasági tevékenység fokozatosan önállósodik, leválik a közösségi élet mindennapi eseményeitől. Ez a viszonylagos önállósodás két ténnyel hozható közvetlen összefüggésbe:

- a) a terméktöbblet megjelenésével megjelenik az áru,
- b) városok alakulnak, amelyek a kézművesség központjai lesznek.

A társadalmi fejlődés talán legfontosabb, a további fejlődési trendet meghatározó mozzanata a vagyoni és a hatalmi pozíciókhoz kapcsolódó egyenlőtlenség kialakulása. A társadalmi aszimmetria a közösségi élet felbomlásának, az érdekek egyénivé válásának az eredménye. A társadalmi fejlődés bizonyos fázisában társadalmi csoportok különülnek el egymástól, aminek következtében a korábbi szolidaritás alapú közösségi élet megszűnik. A rabszolgák „beszélő szerszámok”, más társadalmi rétegek kiszolgálói. Róluk senki nem

¹ Apud Ferge 1994.

gondoskodik, hiszen nem tartoznak a közösséghez. Eladhatók, megölhetők, nincs felelősségre vonás. A róluk való gondoskodásnak nincs etikai alapja, a rabszolgatartót nem kötelezi sem a törvény, sem az erkölcs. Az egyenlőtlenségnek ezt a típusát nembeli (generikus) egyenlőtlenségnek nevezzük. A rabszolgákhoz való viszonyulás alapja a gazdasági érdek, a források bősége vagy szűkösége. A kiváltságos arisztokrácia – a papság, a fegyveres arisztokrácia és a hivatalnokok – a társadalmi hierarchia csúcsán állt, ő volt a rendszer haszonélvezője. Szerepe a korai államszervezetek vezetése, szervezése, irányítása és a rend fenntartása volt. Vagyonilag kiemelkedett a közösségből, amelyhez rajtuk kívül a szabadok is tartoztak. Az ókori társadalmi viszonyokat leginkább a szabadok és az arisztokrácia közötti egyenlőtlenség jellemzi. A társadalmat szervező első hatalmi erő tehát a rabszolgatartó állam volt. Ebben a szervezetben a beágyazott gazdaságot fölváltja az érdekalapú alárendelt gazdaság. A gazdaságnak ez a formája már feltételezi a javak és az egyenlőtlenségek központosított újraelosztásának szükségességét, azaz a redisztribúciót, amely mind a mai napig a szociálpolitika alapját képezi. A központosított újraelosztásban nem vesz részt az állam, csak a helyi közösségek. A társadalmi rétegek között kialakult alá- és fölérendeltségi viszonyok megerősödnek.

Az ókori társadalmakban még nincs tulajdonképpeni szociálpolitika, de a szabad rétegek a közösségi gondoskodás részesei, társadalmi helyzetük alapján, egyenlőtlen mértékben. Az ókori nagy kultúrákban már találunk példát olyan megoldásokra, segítő beavatkozásokra, amelyek a társadalmi szolidaritást fejezik ki. Az ókori Görögországban és Rómában, ahol a gyakori háborúskodások sok áldozattal járnak, a szociális gondoskodásnak három formája jelent meg:

- az egészségügyi ellátás (Az ókori Görögországban az orvosi tevékenységet hivatásként gyakorolták. A gyógyításért kezdetben nem kellett fizetni, később a betegek természetben, majd pénzben fizették ki a honoráriumot, ki-ki a ráutaltság foka szerint.).
- természetbeni juttatások rendszere, rászorultság vizsgálat alapján (gabonaosztás, ingyenes földhasználat).

- különböző intézményi szociális ellátások (Athénben esőként létesítettek öregotthont, ún. aggok házáat. A városállamok általában gondját viselték a hadirokkantoknak, hadiárvának, hadiözvegyeknek.).

A szociálpolitika alanyai: a szabadok rétegéhez tartozó magukra maradt idősek, betegek, gyermekek, özvegyek, szegények.

A gondoskodás alapja: a rászorultság, nem egyenlő mértékben jár. A rabszolgák nem tartoznak a közösséghez, ezért a gondoskodás nem terjed ki rájuk.

A szociális gondoskodás szereplői: a család, a rokonság és a helyi közösség. Az állam nem vállal szerepet a redisztribúcióban.

Következtetések:

- az ókori társadalmakat a nembeli (generikus) egyenlőtlenségek jellemzik,
- az ókori társadalmakban megjelennek az egyenlőtlenség redisztribúciójának első kezdetleges formái,
- a gondoskodás erősen szegregált jellegű, csak a szabadokra terjed ki,
- az egyenlőtlenségek központosított újraelosztásában nem vesz részt az állam, csak a helyi közösségek. Erősen hangsúlyozódnak az alá- és fölérendeltségi viszonyok.

A szegénygondozás későbbi meghatározó jegyei, illetve formái már az ókori szociális gondoskodás rendszerében is fellelhetők. (Pl. a rászorultság vizsgálata, az érdemesség megállapítása, ingyenesség, karitatív támogatás.

4.2.3 A gazdasági aszimmetria elmélyülése a rendi társadalmakban

A társadalmi aszimmetria a feudalizmusban válik teljessé. Kicsúcsosodnak a születési előjogokra épülő rendi különbségek. A társadalmi egyenlőtlenségek nemcsak a rendek között mélyülnek el, hanem a rendeken belül is. Az erőteljes rétegződés nagyobb vagyoni és életmódbeli különbségeket termel ki, mint amilyenek a rendek között

vannak. Ezt a jelenséget társadalmi inkonzisztenciának nevezzük. A társadalom a szokásjogot törvényi rangra emeli. Ehhez hozzárendelik a vallást, amely a nemességet szolgálja. A feudalizmus gazdasága stagnáló, nagyon lassan fejlődő gazdaság, de a fejlődés nem marad el. A gazdasági cselekvés motiválója az egyéni nyereségszerzés. A cél nem a meggazdagodás, a tőkésítés, hanem a személyes jólét. A gazdaság egyéni szükségletkielégítő jellegű. A teljes jogú városi polgár előjogokat élvez, nem tartozik a földesúr fennhatósága alá, vitás ügyeiben saját bíróságához fordul, és kereskedelmi-gazdasági önállóságot élvez. A céhek mindvégig a gazdasági alaptevékenység mellett közösségsszervezői és érdekvédelmi szervezetekként is működtek, „mindvégig megtartották a tagok és tanoncok vallási, erkölcsi és mindennapi életét szervező-ellenőrző funkciójukat.” (Ferge 1994, 38.). A jobbágyság földtulajdonnal nem, csak földhasználati joggal rendelkezett, különböző járadékokat volt köteles fizetni. A használt földterület alapján erősen differenciálódott. Előjogokkal nem rendelkezik. Egyes csoportjai szabad költözési jogot szereztek, más csoportjainál a földhöz kötöttség fennmaradt. A feudalizmusban a munka jellege teljesen megváltozott, már nem önmagában vett érték, nem természetes életmód, hanem elsősorban robot és kényszer (Ferge 1994).

4.2.4 A földbirtokosok szociális kötelezettsége és az egyházi szociális gondoskodás megjelenése

A feudális kapcsolatok a viszonzosság (reciprocitás) alapján működtek. „A lentől felfelé áramló pénzbeli és természetbeni, munkabeli szolgálatok ellenértékeként az úr védelmet nyújtott és igazságot szolgáltatott. A védelembe – elvileg legalábbis – a szegények gyámolítása, a szolgálatban kiöregedettek vagy megrokkantak életfogytig tartó ellátása is beletartozott, vagyis az egyén pusztulását megakadályozó biztonsági hálót e feudális kapcsolatrendszer... kifeszítette.” (Ferge 1994, 47.) A tömeges elszegényedés, a betegek, rokkantak, csavargók, árvák törvénytelen gyermekek, tolvajok irdatlan nagy

száma, amely jórészt a faluközösségek felbomlása révén vált társadalmi problémává, a középkor végén már nem tudták kezelni. Az intézményesülő gondoskodásban az egyház szerepe egyre nagyobb hangsúlyt kapott. Az egyház már a 4. századtól kezdve különböző forrásokból fedezi a gondoskodáshoz szükséges alapokat. Ilyenek pl. az alamizsnagyűjtés, a zárt intézményi szegénygondozás, a vándoroknak szállást adó vendégházak, a szegényházak, az árvaházakat, lelenházak, kórházak. Az 511. évi orleans-i zsinat a püspököket arra kötelezte, hogy jövedelmük egynegyed részét osszák szét a szegények között. „Az alamizsnát először a püspök személyesen osztotta, de egész hamarosan a 'püspök a szegények atyja, diakonusokat és később diakonisszákat vett maga mellé. Ezeknek feladata az volt, hogy a szegény személyi, családi viszonyait kinyomozzák a segélyezés előtt' ” (Pálos, idézi Ferge 1994, 49.). Összeírást vezettek egy „szegénykataszter” felállítására végett. Javaslatuk alapján a püspökök döntöttek a segélyekről. A korai kereszténység időszakában alakult ki a szegénygondozás alapelve, az érdemlegesség. „A munkakerülőt, az >érdemtelen< ugyanis kizárja az apostol a segélyezésből, amikor azt mondja: > ... ha valaki nem akar dolgozni, az ne is egyék<” (Ferge 1994, 49.). Az egyházi anyagi támogatás összefonódott a lelki gyámolítással. A gondoskodás anyagi alapját az adományok, a kolduló rendek alamizsnagyűjtései, a papi tizedek biztosították. A segítségnyújtásban abból az elvből indultak ki, hogy „a szegények (bármilyen okból alakult is ki helyzetük) nem kerülhetnek jobb helyzetbe, mint a legrosszabb helyzetű munkásemberek.” (Ferge 1994, 50).

A szociális gondoskodás alanyai: a földnélkülivé váló jobbágyok és a városi szegények, akik elszakadtak attól a rendtől, amelyhez születésüknél fogva tartoztak. A nemességet a hűbéri tulajdon és a hűbéri lánc védte. Az árvák, özvegyek ellátását az örökösödési és gyámsági viszonyok jogi szabályozásával biztosították.

A szociális gondoskodás alapja: a keresztény tanítás, a valláserkölc és a hűbéri kötelék.

A szociális gondoskodás szereplői:

- Az egyház, amely a gondoskodás szeretet ideológiáját képviseli. A papságnak a papi tízed egynegyedét kötelessége volt szegénygondozásra fordítania. A püspök „a szegények atyja”-ként élt a köztudatban.
- A földbirtokos, akinek kötelessége gondoskodni jobbágyról és annak családjáról (ha ezt baj érné).
- A céhek, akik a céhtagok számára védelmet biztosítanak. Krízishelyzetekben közvetlenül is segítette tagjait.
- A család, rokonság, faluközösség, a rászorultság és a reciprocitás alapján

A szociális gondoskodás eszközei: egyházi alamizsna, papi tizedek, adományok.

4.3 Az állami szociális gondoskodás megjelenése: a szociálpolitika marginális korszaka²

Az állami beavatkozások kezdete korai kapitalista társadalmak megjelenésével esik egybe. A XVI. században a gazdasági-társadalmi aszimmetria tovább fokozódik. Az Egyház hatalma, tekintélye és vagyona csökkenni kezd, az egyház erejét a belső reformok és ellenreformok gyengítik. A gazdasági életben a korai kapitalista termelési mód, a profitorientált versenygazdaság vert gyökeret, a társadalom a polgárság megerősödése irányában fejlődött. A gazdasági életet a nyereségre való törekvés, a piaci logika jellemzi. „A gazdasági érdek és cél legitimálódásával a korábbi, gyakran csak félig-meddig mért számolásból számítás lesz.” (Bourdieu, idézi Ferge 1994, 54.). A gazdagság rohamos fejlődését a társadalmi anómia kísérte. A gazdaság átalakulása nyomán nagyszámú városi céhes és falusi jobbágy vagy szabad paraszt maradt munka nélkül, akik az ipari központokban próbáltak a megélhetéshez jutni. Ennek eredményeként, a földnélkülivé lett parasztokból és a tönkrement kézművesekből kialakult a bér munkások rétege. Jó részük azonban csavargóvá vált, mert a

² Apud Hegyesi – Kozma (2002)

felszabadult munkaerőt a manufaktúrális ipar nem tudta foglalkoztatni. Kialakult egy jelentős „úton levő” réteg a feudális függőségektől a tőkés termelés felé.

A helyi közösségek feladatává vált a szegények – földönfutók, csavargók, koldusok – ellátása, amivel nem tudtak megbirkózni. A szegénység társadalmilag is zavaróvá vált. Szükségessé vált a szegénygondozás állami szabályozása, megszervezése.

4.3.1 Az első szegénytörvény – a marginális szociálpolitika kezdete

Az első szegénytörvények a londoni csavargók és koldusok ellen születtek a XVI. század folyamán VIII. Tudor Henrik és VI. Edward korában. Központi, tehát általános érvényű restriktív jellegű királyi rendeletek voltak.

VIII. Henrik törvénye az alamizsnagyűjtést (koldulást) szabályozta. A törvény engedélyezte az öreg, munkaképtelen koldusoknak a koldulást, de a munkaképes koldusokat megkorbácsolással büntette, majd fogadalmat tetetett arra, hogy visszatérnek falujukba és munkát keresnek. Az esküszegőkre újabb megkorbácsolás várt, testi csonkítás mellett (le kell vágni az egyik fülüket). Ha harmadszor is kolduláson kapják, akkor a büntetés a kivégezés. A törvény nem maradt fenn, de a leírások arról beszélnek, hogy Henrik uralkodása alatt (1509-1547) állítólag 72 ezer munkanélküli csavargót végeztek ki (Hill, in Ferge 1994, 50.).

VI. Edward törvénye is büntető szabályozás volt. Aki nem hajlandó dolgozni, egy időre rabszolgaként odaadható annak, aki naplopásért feljelentette. Ha megszökött, életfogytiglani rabszolgaságra ítélték és homlokára vagy arcára bélyeget sütöttek.

A fent ismertetett törvények nem sokat segítettek a földönfutóvá lett szegényeken, büntető, korlátozó jellegű törvények voltak. A közrend fenntartását erőszakos elfojtással próbálták megvalósítani, a nincstelen emberek élethelyzetén nem próbáltak javítani. A „regulázó” jellegű szegénygondozás korszaka volt (Gyáni 1998).

A szegényügyi ellátás megszervezésével foglalkozó első szegénytörvény az 1601- es *Act Poor Law* Erzsébet királynő (1558–1603) nevéhez fűződik. Benne fogalmazódik meg legkorábban az állam felelőssége a munkaképtelen szegényekkel szemben, de tulajdonképpen a községek és egyházak kötelessége volt a gondoskodás megszervezése. A gondoskodás pénzügyi forrása a szegényadó volt. Az adó az ingatlantulajdont és az egyházakat terhelte. Az adóteher nagysága a helyi közösség szegényeinek számától függött, így a helyi községek vethették ki, adott szükséglet szerint. Az adóteher nagysága attól függött, hogy hány szegény él az adott község területén, hány szorul támogatásra. Több község szervezetbe tömörült. Ez volt a „*union*”. Az adományok szétosztása a tiszteletbeli guardiánok (gyámok) feladata volt, akik ellenőrizték a fizetett hivatalnokokat is. A segélyt kérelmezni kellett. A folyamodványt személyes kihallgatáson alá kellett támasztani. A nyilvántartásba vett kérelmezők listáját nyilvános közszemlére kifüggesztették. A kérelem megalapozottságát személyes látogatás un. környezettanulmány során vizsgálták. A segély odaítélésében a döntést a hivatal főállású titkára hozta meg. A döntéseket a Segélyezési Határozatok Könyvében közzétették.

Az Erzsébet-féle szegénytörvény az érdemlegesség elvét követi. A rászorultságot igazolni kell, amelyet ellenőriznek, hogy eldönthessék a kinyilvánított szükséglet jogosságát. A segély az életben maradás esélyét biztosító minimális szintre korlátozódott. A segély szintjét arra a minimumra korlátozta, amely arra ösztönzi a rászorulókat, hogy saját munkája révén igyekezzen biztosítani létszükségeit. „A segélyezett helyzetét sem valóságosan, sem látszat szerint nem lehet olyan kívánatossá tenni, mint a legalsóbb osztály független munkásának helyzete.”³ (*Act Poor Law*, idézi Ferge 1994, 70.). A segélyezés igen bürokratikus, megbélyegző és megalázó volt, ezért sokan nem vállalták, hogy szegényként megbélyegezzék, és még rászorultság esetén sem vették igénybe. T.H. Marshall (1950) szerint Erzsébet szegénytörvénye

³ Ezt az elvet csak az 1834-es angol szegénytörvényben fogalmazták meg, a későbbi ellátási elvek alapjául szolgált.

valójában egy ambivalens, kétértelmű helyzetkezelő szabályozásnak tekinthető, szándéka szerint enyhíteni szeretné a nyomort, az elviselhetetlen szegénységet, de valódi szociális jogokat nem helyez kilátásba. Eszközt alkot a társadalmi biztonság fenntartására, mert vissza akarja szorítani a munkakerülést, a koldulást és a csavargást, de konstruktív célokat nem tud megfogalmazni. Csak láthatatlanná teszi a szegénységet, de valódi szociális jogokról nem rendelkezik. Az akkori tőkés fejlődés még éretlen volt arra, hogy a szociális jogokat a versenyképes gazdasághoz kösse, így a problémakezelés is a régi megoldási kísérletek kliséjében maradt. Mégis, egy minimális elmozdulást eredményezett, előrevetítette azt a – később általánossá vált elképzelést, hogy a szociális kérdések kezelésébe be kell vonni azokat a közösségeket is, amelyekben a problémák kialakulnak és léteznek, vagyis a társadalmi felelősség elvét. (Marshall 1950). A XVII. században az állampolgárság még nem tételez szolidaritást, de elindul egy újfajta szociális gondolkodás. A XVIII. században, a gyáripari termelés kiszélesedésével, megérlelődnek azok a társadalmi és gazdasági feltételek, amelyek mentén a XIX. Század folyamán elindulhatnak a szociális jogokért vívott emancipációs harcok. Erzsébet szegénnytörvénye lett a *nyílt szegénygondozás* szabályozásának a mintája. A későbbiek során más országokban is hasonló jellegű törvények születtek.

Az intézményes, *zárt szegénygondozás* első formáját, Angliában vezették be 1697-től. Ezek voltak az un. angol dologházak (work houses). Az angol dologházakat a közösség költségén tartották fenn, olyan intézmények voltak, ahová az életben maradásért küzdő nyomorultakat bezárták és élelem és szállás fejében, haszontalan, felesleges munkára kényszerítették. (Nem voltak börtönök, börtönként csak az amerikai dologházak szolgáltak, amelyekbe a kisbűnözőket zárták be, rövid időre, és dolgoztatták).

1723-ban, Sir Edward Knatchbull javaslatára került sor a settlement jogszabályainak módosítására. Célja az elhelyezettek életkörülményeinek elviselhetőbbé tétele volt. Ennek következtében a plébániák vagy a helyi közösségek is hozzájárultak a fenntartási költségekhez, illetve dologházak létesítéséhez, így a költségteher megosztásával valamelyest javultak a dologház-típusú szegénygondozási viszonyok. 1723 és 1750 között hozzávetőleg 600 plébánia működtetett dologházakat Angliában és Walesben. A dologházakat sivárság és alacsony szintű szegényellátás jellemezte, amely nem volt ingyenes, hanem munka ellenében történt. A dologházakba ún. „dologház teszt” alkalmazásával nyertek felvételt. A dologházak létrehozásának célja az elrettentés volt: inkább vállalni az ínséges életet, a rossz munkakörülményeket és az alacsony éhbérekét, mintsem az dologházakban való szegényellátást. Ezzel egyszerre a tőkés érdekeket is kiszolgálták: letörték a munkajogi követeléseket. A dologházakat csak a végső kétségbeesésben levők vették igénybe. Ennek az elvnek az alapján fogadták el a korábbi (1723) Settlement törvény módosítását 1834-ben (*Poor Law Amendment Act 1834*). Az 1834-es szegénytörvény általánossá tette a dologházi típusú zárt szegénygondozást. 1776-ban, az első hivatalos számbavételkor Londonban kb. 80, egész Angliában és Walesben mintegy 2000 dologház létezett, mindegyikben 20-50 szegény tengődött, összesen mintegy 16.000 személy. A fenntartási költségek magasak voltak és alacsony társadalmi hatékonyságuk miatt újabb módosító törvény vált szükségessé 1782-ben. (London Lives weboldal; Bloy). A segélyért folyamodókat dologházba zárták, ahol, mint munkanélkülieket, közmunkára fogtak. A legtöbb esetben értelmetlen, gazdasági hasznot alig hozó munkát végeztek velük, embertelen körülmények között. A dologházakban, a börtönökhöz hasonlóan a családtagokat különválasztották, dolgoztatták és minimális ellátásban részesítették. A dologházak inkább a társadalomból való kirekesztés, elzárás, mint a szegényekről való gondoskodás eszközei voltak. Fenntartásuk mellett mégis komoly társadalmi érdekek álltak:

- a társadalmi rend, a nyugalom fenntartása,
- a nemkívánatos személyek eltüntetése, láthatatlanná tétele,
- a nyomor látványának eltüntetése,
- olcsó munkaerő tartalékolása.

A korai szegénnytörvények lényege:

- Megkülönböztettek érdemes és érdemtelen szegényeket (Owen, 1964). Érdemtelennek tekintették a munkaképes szegényeket. Úgy vélték, hogy saját helyzetükért személyesen felelősek, és büntető intézkedésekkel igyekeztek őket munkára kényszeríteni. Ezért a korabeli szabályozás nem tett mást, mint e kor áldozataira hárította át a felelősséget.
- Segítségre érdemesek voltak a munkaképtelenek. A róluk való gondoskodást a közösségek feladatává tették. Támogatásuk alacsony szintű, a legalapvetőbb emberi szükségletek kielégítésére korlátozták, ti. az éhhaláltól való megmentésre.
- A szegénység, a nyomor, a társadalmi megfosztottság az egyén lustaságának, a mások munkáján élősködni akarásnak a következménye tehát egyéni hiba.
- A piaci érdekek előtérbe kerülése miatt a társadalom nem törődött a kielégítetlen emberi és közösségi szükségletekkel. A tömeges méreteket öltő szegénység kordában tartására törekedett.

4.4 A szociálpolitika korrektív korszaka – a szociálpolitikának a reálpolitika részévé válása

A szociálpolitika korrektív korszaka a szociális biztonság kiépítésének kora. A gyáripari törvények megjelenésétől a jóléti állam kiteljesedéséig tartó közel száz esztendő t öleli fel (1880-1975/80). Swaan (1988), Briggs (1991) és mások három fejlődési periódusra osztják:

Első szakasz 1880-tól az I. világháború végéig tart. A munkásszolidaritás, a munkásszerveződések, a jövedelem újraelosztásának kezdete jellemzi. A gyári alkalmazottak és a gyáriparosok közötti viszonyok átalakulnak, a gyári munkások követeléseikkel nyomást gyakorolnak a tőkés osztályra. Legnagyobb vívmánya a munkásbiztosítás kiszélesítése, társadalombiztosítássá alakulása.

Második szakasz a két világháború közötti periódusra tehető. Ennek a legfontosabb vívmánya az amerikai típusú, gyengén beavatkozó, ún. „fél-jóléti állam modelljének (semi-welfare state), illetve a svéd típusú, erősen intervencionista, paternalista „jóléti állam” (welfare state) modelljének megvalósulása.

Harmadik szakasz a II. világháború végétől az 1973-as olajválságig tart. Ez a periódus a tulajdonképpeni modern jóléti állam virágkora. A háború után kezdődő újjáépítésben hatalmas segítség volt a Marshall segély, amely a jóléti állam alapjainak lefektetésében főszerepet játszott (Swaan 1988.).

A XIX. század a tőkés termelési mód általánossá válásának és a polgárság konszolidációjának, a városi munkásság és az őt képviselő szociáldemokrácia és szakszervezeti mozgalmak kialakulásának kora. A szociálpolitika korrektív szakasza ebben a gazdasági és politikai kontextusban indul el. Ennek a korszaknak a szociálpolitikai vonatkozásait három tényező együttes megléte alakítja: a társadalom polarizálódása, az érdekvédelmi szervezetek megjelenése és a sztrájkjog kivívása. A munkásság körében megjelenik egy új szervező érték, az érdek-szolidarizáció. Ez teszi lehetővé a közös fellépést, kezdetben a politikai jogokért (sztrájkjog, szervezkedési jog), később a szociális

jogokért. Megjelennek a munkásság modern szervezetei: a szociáldemokrata pártok és a szakszervezetek. A szakszervezetek és egyéb, gazdasági és szociális érdekeket érvényesítő szerveződések, csoportosulások, tömörülések – mint például a farmerszervezetek és más érdekszövetségek – tagjai egyéni érdekeiből közös, erős érdekeltségek alakultak ki (Juhász, 2006, 13.). Ezáltal a munkásság érdekérvényesítési esélyei lényegesen javultak. Az államra és a vezető tőkésosztályra nyomást gyakoroltak, amelynek következtében néhány, a munkásokat védő intézkedést hoztak.

A szociálpolitikára jellemző tényezők:

- a szociálpolitika alanyai a bér munkások és azok családjai,
- a gondoskodás alapja: a munkaviszony,
- a szociálpolitika eszközei: társadalombiztosítás, gyári törvények,
- a munkásságot védő intézkedések: a létbizonytalanságot némiképp ellensúlyozó kötelező állami társadalombiztosítás és a gyári törvények (szabályozták a munkakörülmények, a munkaidő hossza, a női és gyermekmunkát),
- megszervezik a közoktatást: az állam részt vállalt a munkaerő újratermeléséből,
- megszervezik a közegészségügyet.

4.4.1 A gyáripari törvények

A XVIII. század első évtizedeiben általánossá vált a manufakturális termelésről a gépesített gyári termelésre való általános áttérés. Ez a helyzet jelentősen megterhelte a munkavállalókat, legyenek felnőtt férfiak, nők vagy gyermekek. Ezek védelmében indultak el az első ösztönös, később szervezett munkásmozgalmak. A társadalmi fejlődésnek ebben a szakaszában, a parlamenti demokrácia megerősödésével, a munkásság is politikai képviseletet nyer. 1847-től az angol alsóházba munkáspárti képviselő is bekerült. Ez a politikai átalakulás a fejlett ipari tőkés világban megjelenő munkásmozgalmaknak köszönhető. Ilyenek voltak például a Lyon-i munkások 1834. évi, vagy a Sziléziai takácsok 1844. évi ellenállásai, amelyek a francia „gépromboló” mozgalmak néven ismertek. Angliában is ebben az időben erősödött meg a Chartista

mozgalom. Ezek jelezték a munkásság szociális helyzetének és munkakörülményeinek elviselhetetlen állapotát, amelyekre ráépülhettek a politikai jogkövetelések is. A legfontosabb politikai jog, a választójog megszerzése volt. A munkásság kezdeti ösztönös megmozdulásai tehát elvezettek egyes politikai jogok megszerzéséhez és a parlamenti képviselőkhöz. A szakszervezeti mozgalmak és a politikai szervezetek tevékenységének eredményei Angliában az ún. gyári törvényekben nyilvánultak meg. Az ezekben a törvényekben lefektetett elveket fokozatosan a többi tőkés országokban is alkalmazták.

Amint már említettük, az első ipartörvények a munkaidő korlátozásáról, a munkakörülmények javításáról, a balesetveszélyek csökkentéséről, a gyermekmunka feltételeinek szigorításáról szóltak, hatékonyságuk azonban alacsony fokú volt. A szociáldemokrata pártok és a szakszervezetek tevékenysége nagy háttérerőként segítette a gyári törvények megjelenését (Anglia 1802, Svájc 1810, Franciaország 1841) (Ferge 1994, 58.). Az angol kormány 1883-ban bizottságot nevezett ki a gyárakban dolgozó gyerekek munkakörülményeinek vizsgálatára. E bizottságok jelentésekben foglalmazták meg tapasztalataikat. Az egyik ilyen jelentés eredménye volt az 1883. évi gyári törvény, amely szabályozta a munkaidőt és a gyermekek foglalkoztatását. A munkaidőt átlagosan 12-14 órára csökkentették, és a gyerekeket részben felnőttekkel helyettesítették. A gyáripari törvényekben később szabályozták az egészség és balesetvédelem, a munkabér és munkanélküliség kérdéseit.

4.4.1.1 A munkaidő szabályozása

Ebben a kérdésben a XX. század első évtizedei hoztak lényeges változást. Az Amerikai Egyesült Államok kormánya 1919. október 29-ére Washingtonba egybehívott egy nemzetközi általános konferenciát, amelynek legfőbb témája a munkafeltételek javítása, a munkabiztonság és a munkaidő szabályozása volt. Az 1919. évi Nemzetközi Munkaügyi Egyetemes Értekezlet napirendjében szerepelt a napi 8, illetve heti 48 órás munkaidő kérdése, a hatnapos munkahét. A konferencia nemzetközi szerződéstervezetet dolgozott ki, amely megállapítja, hogy az üzemi munkások munkaideje a napi 8, illetve a heti 48 órát nem

haladhatja meg. Kivétel csak olyan üzemeknél lehet, amelyek – természetük szerint – megszakítás nélküli munkát követelnek meg, csoportonkénti felváltásban. Az ilyen üzemekben a heti munkaidő az 56 órát nem haladhatja meg.

Az 1919-ben Washingtonban tartott Nemzetközi Munkaügyi Egyetemes Értekezlet keret megállapodásainak becikkelyezéséről Magyarországon 1928-ban került sor. Később az államok sorra bevezették a fizetett szabadságot is, amelynek időtartama a dolgozó életkorától, az általa betöltött munkakörétől, a szolgálat időtartamától, valamint az üzem egészséges vagy egészségtelen voltától függött.

4.4.1.2 Az egészség és a testi épség védelme

Az ipari egészségügyi követelményeket összefoglalóan szemlélteti az 1924. évi Luxemburgi rendelet, amely az ipari és kereskedelmi üzemekre kötelezően elrendeli, hogy: az egészség és a balesetek elleni védekezés mechanikai és pszichológiai módszereken alapul.

A mechanikai módszerek a munkavédelmi eszközökre vonatkoznak.

A pszichológiai módszer az elővigyázatos magatartás kialakítására összpontosít. Gyakran fontosabb, mint a mechanikai védelem, mivel a balesetek nagy része nemtörődömségre, vigyázatlanságra, tudatlanságra, fásultságra, az állandó veszély megszokásából származó közömbösségre vezethető vissza.

Az üzemekben a balesetvédelmi előírásokat be kell tartani, munkaadónak és munkásnak egyaránt. Ha a munkaadó hibájából következik be a baleset, neki kell viselnie az ezzel járó terheket (pl. magasabb biztosítási járulék fizetése, a balesetből származó betegség költségeinek megtérítése stb.).

4.4.1.3 A gyermekek, fiatalkorúak és női munkások védelme

A dolgozók e csoportjai különleges védelemre szorulnak, elsősorban népegészségügyi, népesedéspolitikai szempontok miatt, másodsorban erkölcsi, gazdasági és általános szociális érdekek miatt. A gépek alkalmazása egyre több lehetőséget nyújtott a legolcsóbb

munkaerő, a gyermekmunka alkalmazására, emiatt a gyermekvédelmi intézkedéseket harcoltak ki a szakszervezetek.

Védelmi előírások:

- a munkavállaláshoz szükséges minimális életkornak a meghatározása: 1890-ben 12 éves életkor, 1919-től 14 éves életkorban,
- nem dolgozhattak egészségre ártalmas üzemekben, vagy éjszakai műszakban,
- szülés előtt közvetlenül, illetve utána egy bizonyos ideig a nők nem dolgozhattak,
- a szoptatás idejére munkaidő kedvezmény járt; erre az időszakra felmondási tilalom volt érvényben a munkaadó részéről.

4.4.1.4 A munkabér szabályozása

A munkabér az ember munkaerejének bérbeadásért juttatott fizetség. Az ember életszínvonala elsősorban attól függ, hogy ez a munkabér mennyire elégséges az ember és családja erkölcsi, szellemi és gazdasági szükségleteinek kielégítésére. Ha a munkabér erre nem elegendő, a szociálpolitikának kell gondoskodni a kiegészítéséről. Pl. egy több gyermekes család életszínvonalának csökkenését az úgynevezett szociális vagy családi munkabér hivatott megakadályozni. Ez a gondolat érvényesül a családi pótlékban. A munkabér differenciált, azért, hogy a munkavállalót teljesítménye növelésére serkentse, de a bérminimum nem lehet kisebb, mint amennyi biztosítja az elfogadható gazdasági-erkölcsi-szellemi szintet a munkás és családja részére. A minimális munkabért az ország törvényhozó és végrehajtó szervei állapítják meg. **A minimális bér megállapításában vigyázni kell a nominális munkabérnek a vásárlóerejére, vagyis a reálbér alakulására, hogy a fizetés a megkívánt életszínvonal szerint alakuljon.** A reálbér nagyságát adaptálni kell a létfeltételek mindenkori körülményeihez (mozgó bérskála). A munkabért pénzben kell fizetni, mert az áruban való fizetéskor a munkás általában rosszul jár. Az áruban való fizetést már a legkorábbi szociálpolitikai törvények tiltották.

4.4.1.5 A munkanélküliség kezelése

A munkanélküliség alanya a munkás, aki munkaerejéből él. A munkanélküliség oka lehet:

- szubjektív, a munkás személyében gyökerező (betegség, öregség, rokkantság, de ide tartozik az önkéntes munkanélküliség is (munkakerülés, nem elfogadható keresetkereslet),
- objektív (konjunkturális-gazdasági recesszió, technológiai újítás bevezetése, szerkezeti átalakítás).

A munkanélküliség elleni küzdelemnél csak az objektív munkanélküliséget kell figyelembe venni. Azoknak a munkásoknak az ellátása, akik egyéni okok miatt váltak munkanélkülivé, a szociálpolitika más területére tartozik. A munkanélküliség okainak leküzdésére szervezett intézkedésekre van szükség, melyek a foglalkoztatáspolitikai részét képezik, mint például:

- a munkakereslet és a kínálat közvetítése érdekében munkaerő közvetítő hivatalokat kell létesíteni,
- a szerkezeti munkanélküliség kezelése érdekében a pályaválasztást és az elosztást irányító szervezeteket és munkaerő átképző központokat kell felállítani,
- a pályaválasztási tanácsadás is segíthet.

Tehát "a foglalkoztatáspolitikai a munkakínálat és munkakereslet viszonylagos egyensúlyát jelentő teljes foglalkoztatottság megvalósulásának elősegítésére irányuló politika" (Mátyási 2012, 75). A munkaközvetítés megszervezése csak állami feladat lehet, mert csak az államnak van módja – hatalmi helyzeténél fogva – az egész ország munkapiacát kézben tartani. A munkanélküliség esetére az alkalmazott munkanélküli segélyre jogosult. A biztosítás vagy segély lehet kötelező vagy önkéntes. A munkanélküliség elleni biztosítás kérdését nem egyformán oldották meg az egyes országokban. A munkanélküliségre vonatkozó biztosítások közös jellemzői:

- kötelező jellegűek,
- általában a mezőgazdasági dolgozókra nem vonatkoznak,

- segélyt csak az kaphat, aki előzőleg meghatározott időn keresztül járulékot fizetett,
- a segély folyósításának időtartama korlátozott,
- anyagi fedezetét a munkáltató, a munkás és az állam közösen hozza létre,
- ha sztrájk vagy kizárás miatt válik valaki munkanélkülivé, nem jogosult a munkanélküli segélyre.

Ebben az időszakban a szociálpolitika fő alanya a bér munkás, akinek egyetlen megélhetési forrása a munkabér. Ha munkáját elveszíti, létfenntartása kerül veszélybe. A társadalombiztosítás ennek a minden bér munkást fenyegető kockázatnak a kivédésére alakul ki.

4.4.2 Társadalombiztosítás

A bér munkásnak és családjának élete a családtagok munkaképességétől függ. Azonban, ha a munkás munkanélkülivé válik, megbetegszik, baleset éri vagy meghal, a család sorsa a nyomor. Ennek a társadalmi kockázatnak a kezelésére jött létre a társadalombiztosítás. A társadalombiztosítás és az azt megelőző munkásbiztosítás a jóléti állam legfontosabb eszköze (Tomka 2008). Az első társadalombiztosítási törvények Németországban jelentek meg 1883-ban. Bismarck kancellár vezette be a munkások és azok családjainak védelmére. A társadalombiztosítás lényegében megvásárolt biztonság. Csak azokra terjedt ki, akik jövedelemarányos társadalombiztosítási járulékot fizettek. Ennek fejében a biztosítottak és azok családjai pénzügyi támogatásban részesülhettek betegség, munkabaleset, és öregség esetén. Ez a támogatás részben pótolta a részleges vagy teljes munkaképtelenség miatt bekövetkező jövedelem kiesést vagy jövedelemcsökkenést. A társadalombiztosítási rendszeren keresztül az állam kötelezettséget vállal a társadalmi biztonságért. A hozzájárulás kötelező és bérarányos. Az alacsonyabb jövedelmű dolgozók kevesebbet fizetnek be, mint a nagyobb jövedelműek. A hozzájárulás nagysága a munkabérnek egy meghatározott százaléka.

A kötelező biztosítás mellett továbbra is fennmaradt az önkéntes biztosítás, amely az egyéni kockázatok kezelésére szolgált. Az önkéntes biztosítás terhét a biztosítottak viselték, a munkaadók közvetlen hozzájárulása nélkül. Ez ma is így működik.

A biztosítás kiterjedt:

- a betegségre (ingyenes orvosi kezelés és kórházi ellátást, ingyenes gyógyszer és gyógyászati segédeszközök, betegsegély, szoptatási segély, temetkezési segély),
- a balesetre (az elvesztett munkaképesség kártalanítása),
- a nyomorékságra,
- az öregségre (nyugdíjkorhatár elérése után),
- az árvaságra.

Kezdetben csak a betegség és baleset elleni biztosítás terjedt el szélesebb körben.

4.4.2.1 A társadalombiztosítási rendszerek

A társadalombiztosítási rendszereknek ebben az időszakban két, egymástól alapvetően eltérő formája alakult ki:

- bismarcki rendszer;
- új-zélandi rendszer.

a. A bismarcki társadalombiztosítási rendszer. A bismarcki társadalombiztosítási rendszer az állami szociális ellátási rendszerek klasszikus formája, biztosítási típusú megoldás. A társadalmi biztonság megvásárolt jog, a kötelező járulékbefizetéshez kapcsolódik. A koncepció Bismarck német kancellár nevéhez fűződik. Három törvény alapozta meg, amelyek csak a munkásbiztosításra vonatkoztak. Ezek: az 1883. évi betegségi biztosításra, az 1884. évi üzemi baleseti biztosításra, és az 1889. évi öregségi és rokkantsági biztosításra vonatkozó törvények. A kötelező munkásbiztosítást 1903-ban kiterjesztették a munkások családtagjaira valamint a közalkalmazotti betegbiztosításra, így a munkásbiztosítás társadalombiztosítássá alakult át. 1911-ben, Németországban a világon elsőként foglalták egységes törvénybe a társadalombiztosítást, és kiterjesztették az összes alkalmazottra. 1927-

ben a munkanélküliségi biztosítás bevezetésével létrehozták a modern társadalombiztosítási rendszert (Balogh 1996).

A társadalombiztosítási rendszer főbb jellemzői:

- minden ipari munkás (majd később minden alkalmazott) kedvezményezett, akinek a jövedelme nem halad meg egy, a jogszabályban rögzített szintet,
- az ellátásra az a dolgozó jogosult, aki valamelyik biztosítási ághoz tartozik és valamilyen ok miatt nem tud munkát végezni (betegség, baleset, öregség, munkanélküliség),
- a kedvezményezett korábbi bérével arányos összeget kap ellátásként.

Ez a rendszer a már eddig is létező magánbiztosítás intézményét jelentős mértékben továbbfejlesztette, egyrészt, mert kötelezővé tette a biztosítást, másrészt, mert az alapok képzésénél is új elveket alkalmazott:

- a hozzájárulás nagysága a munkabérrel arányos,
- a munkáltató is köteles hozzájárulást fizetni,
- az állam garanciát vállal az ellátásokért (vagyis, ha a képzett alap nem elegendő a megállapított ellátások fizetéséhez, az állam biztosítja a hiányzó összeget a költségvetésből).

A bismarcki minta alapján a XIX. század végétől a legtöbb ország kidolgozta saját társadalombiztosítási rendszerét (Luxemburg, Hollandia, Ausztria, Norvégia, Svédország, Olaszország, Belgium). A bismarcki biztosítási elv alapján 1911-ben Nagy-Britanniában is bevezették a kötelező betegségi és rokkantsági biztosítást. A kötelező társadalombiztosítás bevezetése azért késlekedett, mert az önsegélyezés (*self-help*) erős hagyományokra támaszkodva késleltette ezt. További akadálya volt az angol liberális gondolkodás is, az állami paternalizmus gyenge támogatottsága, valamint a hatékony regionális közigazgatás hiánya (Balogh 1996). Magyarországon 1891-ben vezették be a kötelező munkásbiztosítást.

b. Az új-zélandi társadalombiztosítási rendszert 1930-ban alakították ki. Az első olyan rendszer, amely az összes állampolgár mindenféle reprodukciós zavarának szisztematikus áthidalását tűzte ki célul. Czúcz (2003) „segélyezési típusú” rendszerként definiálja. A támogatás alanyi jogon jár minden állampolgárnak, ha élete folyamán a megélhetéséhez szükséges javak előteremtésének ciklikus folyamatában bármilyen zavar támad, ami miatt létfennmaradása is veszélybe kerülhetne. Az ipari országokban kialakított ellátási rendszerektől lényegesen különbözik: míg ott biztosítási típusú megoldást kerestek, ehhez itt nincsenek meg a feltételek. Új-Zéland lényegében mezőgazdasági jellegű ország, erősen széttagolt vidéki struktúrával, ahol túlsúlyban vannak az önálló termelést folytató farmergazdaságok. A rendszer központi eszméje az, hogy a nemzeti kollektíva minden egyes tagjának hitele van a közösségnél, mindenki felel mindenkiért. A közösség köteles őt eltartani minden olyan esetben, ha jövedelme egy meghatározott minimum alá csökken. Az ellátások igénybevételének egyetlen feltétele az, hogy az állampolgár megélhetését szolgáló javak mennyisége a jogszabályban deklarált nyomorszint alá kerüljön.

A rendszer főbb jellemzői:

- A közösség minden tagja számára jár, függetlenül korábbi szociális, foglalkozási vagy egyéb viszonyától.
- A társadalmi kockázatok teljes körére kiterjed: az ellátások folyósítását a tradicionális okokon (betegség, baleset stb.) kívül bármi más is (pl. fertőző állatbetegségek, szárazság) kiválthatja.
- Az ellátások mértékét a következőképpen határozzák meg: hatósági eljárással felméri az ellátásra szoruló személynek az adott időszakban (például havonta) rendelkezésére álló anyagi helyzetét, és ezt, ha alacsonyabb a törvényes minimumnál, segéllyel egészítik ki a jogszabályban rögzített mindenkori megélhetési minimumszintig. A segély mértéke tehát független a korábbi életszínvonalától. Maximális összege a jogszabályban rögzített szint nagyságát érheti el, de csak akkor, ha a segélyre szorulónak semmiféle egyéb jövedelmi forrása nincs.
- Pénzügyi alapjait a mindenkit terhelő jövedelemadóból képezik.

Ezen rendszernek nagy hatása volt a társadalombiztosítási elmélet területén: bebizonyította, hogy nem csak biztosítási alapon szervezhető meg a szociális védelem. Ennek mintájára szervezték meg Ausztráliában a szociális ellátások rendszerét, s más országok is felhasználták bizonyos elemeit.

Napjaink szociálpolitikája is a fenti alapokra támaszkodik. Az állami beavatkozások következtében három fontos társadalmi változás következett be:

- a. megszervezték a szociális ellátórendszereket,
- b. megszervezték a közoktatást,
- c. megszervezték a közegészségügyet.

Az európai országokban a megvásárolt biztonsági rendszereket karolták fel. A szociális ellátáshoz szükséges forrásokat a munkavállalók hozzájárulásaiból, a munkaadók hozzájárulásaiból és az állami költségvetésből alakították ki. Ez képezi a társadalombiztosítás alapját. A járulékbefizetők szociális védelmi rendszer közvetlen hasznélvezői. A társadalombiztosítás kötelezővé tétele nemcsak a munkavállalót, hanem a munkaadót is befizetésekre kötelezte. Mértéke jövedelemarányos. Az állami rész nagyságát a szükségletek nagysága határozta meg. A rendszer ma is alapvetően ezekre a forrásokra támaszkodik. A társadalombiztosítás minden munkavállalóra nézve kötelező érvényű.

A közoktatás kiépítését társadalmi szükséglet alapozta meg. A tudomány eredményeit egyre szélesebb körben alkalmazták az iparban. Az oktatás egyre fontosabbá vált az iparfejlődés számára. Az alsó fokú tömegoktatás a gyáripari kapitalizmus időszakára esik, arra a korszakra, amikor a gépesítés általánosan elterjedt a gyári termelésben. Az első tömegiskolák népiskolák voltak. Ezekben az iskolákban elvileg bárki tanulhatott, azonban az iskola óriási tehervállalást jelentett a családok számára (fűtés, világítás, esetenként tandíj). A szegény, de tehetséges gyerekek oktatását hol a közösségek, hol az egyházak vállalták magukra. A közoktatás kialakulását befolyásoló tényező:

- A gyermekmunka betiltása. A gyárakból kitiltott gyerekek az utcára kerültek, csavargók lettek. Ez a jelenség veszélyt jelentett a társadalmi biztonságra. Az iskola biztosította a gyermekek fog-

lalkoztatását. A gyári munkavállalás alsó korhatára megegyezik a kötelező iskolai kor felső határával.

- A modern nagyipar képzett munkaerőt igényelt. A szaktudás az írás, olvasás, számolás alapvető ismeretére épült.
- Az ideológiai befolyásolás igénye. Általános volt az a nézet, hogy a társadalomnak szerény, becsületes, helyzetükkel elégedett munkásokra és parasztokra van szüksége.
- Az írástudásnak szerepe volt a műveltségre és a magasabb szakképzettségre való törekvésben is. Erre utal például az önképzőkörök megjelenése.

A közegészségügy létrejötté szorosan kapcsolódik az urbanizációhoz. A tőkés termelési viszonyok sokat rontottak a dolgozó lakosság egészségi állapotán. Az urbanizáció következtében felduzzadt létszámú városok nyomornegyedeiben a munkások rossz, egészségtelen munka- és lakásvizonyok között éltek. Ugyanakkor, a világkereskedelem következtében súlyos járványokat hurcoltak be Európába. A betegségek miatt sokan váltak munkaképtelenné, az elhalálozások következtében családok maradtak eltartó kereső nélkül. Észrevették, hogy a járványok terjedése összefügg a munkáskerületek lakásainak zsúfoltságával, a hulladék-eltávolítás elégtelenségével, a nyomorral.

Egészségügyi intézkedések:

- az egész lakosság egészségügyi viszonyainak javítását célozták az állam közreműködésével.
- legelőször település-egészségügyi és járványügyi intézkedések születtek, és az urbanizáció veszélyeire válaszul létrejött a betegbiztosítás. A betegbiztosítás a társadalombiztosítás részeként alakult ki.
- felismerték hogy a különböző járványok és az elégtelen higiénés viszonyok között összefüggés van, ezért javítani igyekeztek az életkörülményeken (a városok megfelelő ivóvíz-ellátása, a csatornázás, a nyomortanyák lebontása)

- a járványügyi intézkedések: a fertőző betegségek bejelentése, kórházi elkülönítése, fertőtlenítő intézetek létesítése, a himlőoltás és újraoltás kötelezővé tétele, a diftéria szérumterápiája, a hastífusz, majd a diftéria elleni védőoltások bevezetése. A járvány elleni intézkedések jegyében születtek meg az első nemzetközi egészségügyi egyezmények. 1908-ban szervezték meg Párizsban a Nemzetközi Közegészségügyi Hivatalt.

Az orvostudomány fejlődésével egyre bonyolultabb vizsgálati és gyógyító módszerek alakultak ki, s így egyre drágább lett az orvosi ellátás. Az ipari fejlődés és az urbanizáció megbetegítette és elszegényítette az embereket: egyre nagyobb szükség lett volna az orvosi ellátásra, ugyanakkor egyre kevesebben tudták megfizetni. Létre kellett tehát hozni a szélesebb tömegek számára is elérhető betegellátást.

A biztosító pénztárak esetenként, vagy szerződéses alapon díjazták az orvosokat és fedezték a kórházi ápolási költségeket. Néhány országban a pénztárak maguk is létesítettek kórházakat és szakorvosi rendelőintézeteket állítottak fel. Az orvosi ellátás költségei egyre emelkedtek, s emiatt a középrétegek helyzete is nehezebbé vált. Ez vezetett az önkéntes betegbiztosítási intézmények megalakulásához, ezek azonban sokszor üzleti alapon működnek.

4.5 Összegzés

A szociálpolitika marginális korszaka a XVI. századtól a XIX. század közepéig tartott. Jellemzői:

- a szociálpolitika a marginális, a társadalom peremére szorult egyénekre irányult,
- a szociálpolitika a gazdasághoz képest marginális helyzetben volt,
- a szociálpolitika csak a szegénypolitikára korlátozódott.

2. Táblázat. A társadalom fejlődése és jellege (apud Ferge Zsuzsa)

Társadalom típusa	A gazdaság jellege		A munka		A gazdaság és a társadalom viszonya
	Termelés	Csere	Jellege	Funkciója	
Primitív, törzsi, archaikus	- beágyazott, - természetes, - nem önálló, - szubsztantív (egyéni szükségletet elégít ki)	- alkalomszerű, - méltányos, - nem kalkulált, - nem nyereszkeskedő	önmagában vett érték, természetes létezési mód	Közösségsszervező, a közösség egészét szolgálja, félelem nem az egyéni, hanem a kollektív nélkülözéstől, áldozatvállalási készség	Szimmetria
Ókor	- a cseregazdaság önállóságra tesz szert - az egyéni fényűzést szolgálja	áru, kereskedelem, nyereségvágy	Kényszer	Létfenntartás	Aszimmetria
Középkor	A rendi érdekeket szolgálja, önálló, de alárendelődik a társadalmi funkciókkal. - jobbágyok, városi polgárok számára a megélhetést, az uralkodó rend számára az egyéni jólétet biztosítja.	- egyéni felhalmozás	a földesúr és a céhek érdekeinek alárendelt	létfenntartás,	Aszimmetria
Manufaktúrális kapitalizmus	önálló, piaci jellegű	Nyereségvágy	Bérmunka	Létfenntartás	Aszimmetria
Gyárilpar	önálló, piaci jellegű	Nyereségvágy	Bérmunka, gyári törvények	Létfenntartás – munkásbiztosítás, majd társadalombiztosítás	Aszimmetria

4.6 Könyvészet

1. BALOGH Gábor (1996): *Társadalombiztosítási ismeretek: bevezetés a társadalombiztosítástanba*, Corvinus Kiadó, Budapest.
2. BARR, Nicolas (2009): *A jóléti állam gazdaságtana*, Akadémia Kiadó, Budapest.
3. BLOY, Marjie, PhD. The 'workhouse test Act' (1723), <http://www.victorianweb.org/history/poorlaw/testact.html> (letöltve 2016.11.17.).
3. BRIGGS, Asa (1991): A jóléti állam történelmi perspektívában, in Ferge Zsuzsa-Lévai Katalin (szerk.): *A jóléti állam*, T-Twins, Budapest, pp. 223–239.
4. CZÚCZ Ottó szerk. (2003): *Szociális jog I. A társadalombiztosítás és egyéb szociális ellátások jogi szabályozása/a nemzetközi szociális jog alapkérdései, az európai unió szociális jogi gyakorlata*, UNIÓ Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest.
4. FERGE Zsuzsa (1994): *Szociálpolitika és társadalom*, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület és ELTE, Budapest.
5. GYÁNI Gábor (1998): Regulázó gondoskodás, in Léderer Pál-Tenczer Tamás-Ulicska László szerk.: „A tettetésnek minden mesterségeiben jártasok...” – Koldusok, csavargók, veszélyeztetett gyerekek a modernkori Magyarországon, Új Mandátum Kiadó, Budapest, pp. 11–28.
6. HEGYESI Gábor – KOZMA Judit (2002): A szociális munka áttekintése. In: Kozma Judit (szerk.): *Kézikönyv szociális munkásoknak*. Szociális Szakmai Szövetség, Budapest.
7. JUHÁSZ Gábor (2006): Társadalmi és munkaerőpiaci érdekek – civil szerepek. Human Exchange Alapítvány, p. 13.
8. LONDON LIVES: <https://www.londonlives.org/static/Workhouses.jsp> (letöltve 2016.11.17.).
9. MARSHALL, Thomas H. (1950): *Citizenship and Social Class*. *Citizenship and Social Class*. University Press, Cambridge, http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/davy/wustldata/1950_Marshall_Citizenship_and_Social_Class_OCR.pdf (letöltve 2016. 11. 17.).
10. MÁTYÁSI Rita (2012): Foglalkoztatáspolitikai Romániában, Foglalkoztatáspolitikai alapfogalmak p. 105-118, In Rákó E., Szűcs E.: Munkaerő-piaci helyzetkép Magyarországon és Romániában, Kiadta: Belvedere Meridionale Kft., Szeged, 75-84 old., ISBN 978-963-9573-96-3.
11. OWEN, David (1964): *English Philanthropy 1660-1960*, The Belknap Press of Harvard University, NY.

12. PÁLOS Károly (2008): A hatósági szegénygondozás fejlődése külföldön, in Nyilas Mihály (szerk.): *Szociálpolitika-történeti szöveggyűjtemény*, Hirsch Rezső SZE, Budapest, pp. 43–63.
13. POLÁNYI Károly (1976): *Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet*, Gondolat Kiadó, Budapest.
14. SWAAN, Abram de (1988): *In care of the state*, Polity Press, Cambridge.
15. TOMKA Béla (2008): *A jóléti állam Európában és Magyarországon*, Corvina Kiadó, Budapest.

5. A JÓLÉTI ÁLLAM

Kulcsfogalmak: gazdaság ciklikus fejlődése, válság, jólét, jóléti állam, állami beavatkozás, abszolút biztonság, univerzális ellátás

5.1 A jóléti állam megjelenése

Lawson és Soelter (2011) szerint minden társadalom bizonyos, jól meghatározható célok mentén szerveződik, és a társadalom irányítását, a politikai cselekvéseket ezeknek a céloknak kell alárendelni. „Minden nemzetállamon belül jellemzően öt főbb cél létezik, amelyek elérését valamilyen szinten a társadalom elengedhetetlennek tartja: 1. oktatás, 2. biztonság, 3. egészség, 4. gazdasági szerkezet, 5. társadalombiztosítás [...] Az egyes célok elérésének felelősségét (százalékban kifejezve) minden nemzetállam sajátos úton jelöli ki a különböző szereplők, például a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok között” (Lawson és Soelter, 2011, 7. old.). A jóléti államok ott jelentek meg, ahol a) a gazdasági, b) a kormányzási, valamint (c) történelmi, ideológiai, kulturális tényezők (Lawson és Soelter, 2011, 7. old.) társadalmi célokat fogalmaztak meg, a társadalmi felemelkedés szolgálatába állították.

T.H. Marshall (1950) a jóléti állam egyik legnagyobb hatású teoretikusa (Polányi Károly és Alva Myrdal mellett) úgy véli, hogy a jóléti állam a szociális állampolgárság megjelenésével kapcsolható össze. A szociális állampolgárság, amint *Citizenship and Social Class: And Other Essays* című művében kifejti, a szociális védelemhez való jog gyakorlása. Szerinte a jóléti állam már a két világháború között kialakult, a gazdasági fejlődés társadalmi következményeként. Ebben a korszakban kialakultak azok a tőkés demokráciák, amelyeket a társadalmi jólét jellemzett. Marshall úgy fogalmaz, hogy a jóléti állam nem más, mint a kapitalizmus, a demokrácia és a jólét sajátos kombinációja. Ilyen államok voltak ebben az időszakban az Egyesült

Királyság, Németország, az északi államok, a Benelux államok, valamint Uruguay és Új-Zéland (Marshall 1950). "Az átfogó és szisztematikus szociálpolitikai ellátás a 2. világháború utáni 'jóléti állam' koncepciójában került előtérbe, és ebben a felfogásban a kormányzat kötelessége volt, hogy minden egyes állampolgára számára biztosítson bizonyos alapvető életminőségi szintet, a szó szoros értelmében 'a bölcsőtől a sírig'" (Hall és Midgley 2012, 50.).

A jóléti állam fogalma megelőzi magát a jóléti államot. Egyes vélemények szerint elsőként Alfred Zimmern használja a jóléti állam fogalmát az 1934-ben publikált *Quo vadimus* c. könyvében (több kiadása látott napvilágot, számtalan szerző hivatkozik rá ebben a vonatkozásban), megkülönböztető jelzőként a birodalmi törekvéseiért háborút kirobbantó, Európát lerohanó náci Németországtól a többi fejlett tőkés országot. Úgy véli, hogy a jóléti állam (Welfare state) merőben más, mint a háborúzó állam (War state, Power state), annak ellenére, hogy mindkettőre az erősen fejlett gazdaság, az magas egy főre eső GDP és a tőkés viszonyok megléte érvényes.

A mai, általánosan elfogadott értelmezésben, a II. világháború után, a „vasfüggönyön túl” virágzó, iparilag fejlett tőkés államokat nevezzük jóléti rezsimeknek, amelyek növekvő szerepet vállalnak az állampolgárok életszínvonalának emelésében, abszolút szociális biztonságának megőrzésében (nyugdíjat biztosít, családi, betegségi, baleseti, munkanélküliségi támogatást nyújt, ingyenes közegészségügyi, esetenként közoktatási szolgáltatást nyújt). Ezek azok az iparilag fejlett demokratikus államok, amelyeknek jellemzői: a gazdaság növekedése, a technológiák fejlesztése, a termelékenység fokozása, a fogyasztói szükségletek növekedése és magas szintű kielégítése, a kínálat növekedése és hozzáférhetősége, illetve a kulturális minták hagyománya. „A jóléti államokról szóló tanulmányok többsége, de különösen a nemzetközi összehasonlító vizsgálatok jellemzően a gazdasági és politikai megközelítést állítják a középpontba, és nem foglalkoznak a társadalmi, kulturális aspektusokkal” (Lawson, Soelter, 2011, 7.). A jóléti szociális

rezsim kialakulásának gazdasági, politikai és kulturális feltételei vannak. A gazdaság prosperálása, emelkedése, és a gazdasági növekedés fenntarthatósága teremti meg a gazdasági feltételeket. Ennek biztosítéka további két feltétel megléte: a munkaerő teljes foglalkoztatása, amelynek közvetlen társadalmi következménye a jövedelemszerzés, közvetett hasznossága pedig a másodlagos redisztribúcióhoz való hozzájárulás, a szociális jólét megteremtésében való szolidaritás-alapú részvétel, illetve a válságmentes fejlődés. Ezek együttesen képesek előmozdítani a jólétet, az életminőség javulását, vertikális társadalmi szinteken. A jóléti társadalmakat a költségvetési bevételekből származó magas szociális költség-rész jellemzi.

5.2 A jóléti állam eszmei megalapozása és kialakulásának feltételei

A jóléti állam koncepcióját a *keynesi állami gazdasági beavatkozás* szükségességének elvére és a Beveridge-i politikailag liberális jóléti elvekre épül.

a) Keynes: a gazdaság ciklikus fejlődésének elmélete

Az 1929-33-as nagy gazdasági válság bebizonyította, hogy a piacgazdaságokat is sújthatják túltermelési válságok. Keynes erre a negatív konjunktúrára építi elméletét. John M. Keynes: *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete* című 1936-ban (magyarul 1965-ben) megjelent műve teljesen új szemléletet hozott a korábbi közgazdaságtani gondolkodásban. A kezdeti értetlenség és ellenséges fogadtatás ellenére, a világháborút követő időszakban az összes fejlett tőkés ország gazdaságpolitikáját Keynes elméletére alapozta. Keynes szerint a gazdaság egésze és az egyes gazdasági szereplők szempontjából akkor is kialakulhat nemkívánatos helyzet a piacon, ha minden egyes gazdasági szereplő a saját egyéni szempontjából a legracionálisabban cselekszik. A mikro szintű racionalitás ellentmondásba kerülhet vagy nem feltétlenül összeegyeztethető a makroszinten racionálisan működő gazdasággal.

A gazdaságban minden a várható keresleten múlik, és az egyéb tényezők ennek vannak alárendelve. A kereslet azonban nem termelődik meg állandóan és folyamatosan a spontán piacon, ezért gazdasági *válságok* törik meg a konjunktúra-ciklusokat. Hosszú távon a piaci erők képesek érvényesíteni korrekciós hatásukat, a gazdaság lassan kimozdul a válságból és elkezd növekedni a kereslet. A hosszú táv azonban elviselhetetlen terheket ró a társadalomra. Híres mondása szerint: „Hosszú távon valamennyien halottak vagyunk.” A társadalom rövid távon él. Ezért *az államnak be kell avatkoznia a gazdaságba*. Az államnak általában kereslet-élénkítő s ennek révén anticiklikus gazdaságpolitikát kell folytatnia.

Az állam gazdaságot befolyásoló szerepét a fiskális és a monetáris gazdaságpolitika eszközeivel töltheti be. A *fiskális vagy költségvetési politika* az adók, illetékek és egyéb állami bevételek elköltését jelenti. A magánszektorban nyújtott állami megrendelések, a hadiipar fejlesztése, a szociális kiadások, az infrastruktúrába tett beruházások révén megvalósuló állami költekezés kereslet-élénkítő hatású lehet, csökkentheti, rövidítheti a recessziót. A *monetáris politika* a gazdaságban meglevő pénzmennyiség befolyásolásával, a kamat- és árfolyam politika segítségével tölt be szabályozó szerepet. Az adók csökkentésével, az olcsóbb és hosszú lejáratú hitelnyújtással, az alacsonyabb kamatokkal a beruházások élénkítéséhez és a kereslet növekedéséhez vezethet. A keynesi tanok a 70-es évek közepéig alapvető hatást gyakoroltak a fejlett országok gazdaságpolitikájára.

b. A Beveridge-jelentés

Angliában Lord William Beveridge vezetésével 1941-ben alakult az a bizottság, amely a háború alatti szociális kérdésekkel foglalkozott. Beveridge 1942-ben tette közzé a *Social Insurance and Allied Services* (Társadalmi Biztosítás és Szolgáltatások) című jelentését, amely a globalizálódó társadalmi reform alapjait rakta le, egy új szociálpolitikai szemléletet alapozott meg. A Beveridge jelentés hat alapelvet fektetett

le, amelyek a brit nemzeti ellátásban azelőtt nem szerepeltek. Ezek a következők:

- Teljesség (*comprehensiveness*): a társadalombiztosítási ellátások kiterjesztése minden kockázati helyzetre.
- Ágazati biztosítások (*classes of insurance*).
- Átalánydíjas előnyök (*flat rate benefits*): a kedvezményezettek körének bővítése, el kell érni, hogy a társadalombiztosítás az egész munkaképes korú népességre kiterjedjen.
- Átalánydíjas hozzájárulások (*flat rate contributions*): az abszolút biztonság elvét hangsúlyozta, az ellátás nagysága mindenki számára egységes legyen és igazodjon a mindenkori létfenntartási minimumhoz.
- Megfelelőség (*adequacy*): az ellátásoknak a szükséglet teljes időtartamára ki kell terjednie (szemben a társadalombiztosítási ellátásokkal).
- Egységes igazgatás (*unified administration*): egységesíteni kell az összes társadalombiztosítási szervezetet, össze kell hangolni működésüket (Beveridge 1942).

Ahhoz, hogy a fenti elveket gyakorlatba lehessen ültetni, Beveridge azt javasolta, hogy az ellátások fedezetét három forrásból kell biztosítani: a munkáltatók befizetéseiből, a munkavállalók befizetéseiből és állami hozzájárulásból. Néhány felelősséget direkt az állam felelősségi körébe utalt. Ilyenek:

- a foglalkoztatáspolitikai tevékenység, amelynek célja a teljes foglalkoztatás megvalósítása kell, hogy legyen,
- az ingyenes orvosi és kórházi ellátás megszervezése, finanszírozása és hozzáférhetőségének biztosítása a nemzeti egészségügyi rendszer működtetésével,
- a családi terhek kiegyenlítése (szülés, gyermekgondozás, családi pótlék).

A Beveridge terv célja az volt, hogy a társadalom minden tagja biztonságban éljen születéstől halálig. A tervet nem sikerült érvényesíteni az Egyesült Királyságban a jelentéstevő szándéka szerint, azonban a háború után kiépülő jóléti szociálpolitikák a Beveridge javaslatokat sikeresen be tudták építeni nemzeti rendszereikbe.

A jóléti állam a gazdasági-társadalmi fejlődés demokratizálódásának feltételei között jött létre. Kialakulásának külső és belső, gazdasági és politikai feltételei voltak.

Gazdasági feltételek:

- a dinamikus gazdasági fejlődés (1945-1970 között a fejlett tőkés országokban a bruttó hazai termék (GDP) átlagos éves növekedési üteme 4-6% között volt. A növekvő nemzeti jövedelem biztosította a bővülő jóléti kiadások pénzügyi fedezetét.)
- válságmentes gazdasági fejlődés és radikális struktúra-átalakítások.

Politikai feltételek:

- az állami beavatkozás erősödése,
- a II. Világháború következményeit felszámoló helyreállítási politika,
- a munkásmozgalom, a szociáldemokrácia előretörése,
- a belpolitikai élet stabilitása, igény a társadalmi konszenzus megteremtésére,
- a hidegháborús dacpolitika, a kapitalizmus-szocializmus vetélkedése,
- az állampolgári jogok kiteljesedése.

Kulturális minták (Lawson és Soelter 2011):

- a jóléti kultúra,
- az ideológiai hatásoknak,
- kapcsolati kultúra,
- szolidaritás és kölcsönös segítségnyújtás kultúrája.

5.3 A jóléti állam meghatározása

A jóléti állam meghatározása nem könnyű, mivel maga a szociálpolitika, így a jóléti szociálpolitika kidolgozása is a nemzeti kormányok hatáskörébe tartozik. Nincs jóléti állam, csak jóléti államok. Ezt a kijelentést támasztja alá a jóléti állam osztályozására tett kísérlet, amint azt a VI. fejezetben bemutatjuk. Nem meglepő, ha az amerikai vagy brit teoretikusok az állami részvétel visszafogottságát, szűkmar-kúságát nehezményezik. Ez azt mutatja, hogy az un. „fél-jóléti államok” (Jansson 2011) társadalmi felelősségvállalása alacsony, inkább a munka utáni jólétet részesítve előnybe. Több szerző (Trattner 2007, Jansson 2011, Fraser 2009, Thane 1982) azt nehezményezi, hogy az állam nem fordít kellő figyelmet az emberi szükségletek kielégítésére, szerepvállalása többnyire az oktatásra (egyházi és magánoktatási intézmények támogatása), a közegészségügyi szolgáltatásokra, illetve nagyon alacsony szinten a lakástámogatásokra korlátozódott. A '60-as évek közepétől errefelé „a legtöbb ipari országban átfogó társadalombiztosítási és más jövedelem fenntartó programokat vezettek be, és kiterjedtté vált az állami egészségügyi intézményrendszer. Gyors ütemben gyarapodtak az állami oktatási szolgáltatások, és világszerte elfogadottá vált az általános és kötelező oktatás eszméje” (Stoesz és Midgley, 1991, 232). Ez jelentette a jóléti állam kiteljesedésének, virágkorának a kezdetét. Sajnos, a hozzá fűzött lelkesedés viszonylag hamar lehanyatlott, alig két évtizedet tartott. Az 1973-as olajválság a jóléti rezsím válságát vetíti előre.

5.3.1 A jóléti állam fogalma

Egyes szerzők szerint (Pierson, Macarov) a jóléti állam fogalma Temple anglikánus érsektől származtatható, aki 1941-1942. évi írásaiban ezzel a fogalommal akarta megkülönböztetni a náci Németországtól, mint „hatalmi állam”-tól, „háborús állam”-tól a többi tőkésállamot, akik a jólét megteremtését tűzték ki a háborút követő újjáépítés feladatául.

Mások szerint (Ashford) a fogalom atyja Zimmern, aki 1934-ben szakmai fogalomként használta ezt a fogalmat (in Preda 2000, Szabó 2007.) Általános használatba csak a II. világháború után került.

A jóléti államok a II. világháborút követően – a tőkés gazdasági fejlődéssel, a társadalmi, politikai változásokkal összhangban – alakultak ki Nyugat-Európában, Észak-Amerikában és Ausztráliában, jellemzően a legfejlettebb tőkésállamokban. Az AEÁ kivételt képez, itt un. „fél-jóléti állam” (Jansson 2011) jött létre. A szociális biztonság garantálása fontos szerepet kapott, megvalósítására kiterjedt intézményrendszert hoztak létre, s a bruttó hazai terméknek (GDP) egyre nagyobb részét fordították erre a célra. Gyakorlatilag szinte minden fejlett tőkés piacgazdaságban kialakult a jóléti állam.

„A ‘jóléti állam’ kifejezés köznyelvi elterjedése a jóléti ellátások nyújtásában, szabályozásában és finanszírozásában játszott átfogó kormányzati felelősségvállalást fejez ki” (Stoesz és Midgley, 1991, 234.).

A „jóléti állam” (Welfare state) kifejezés nem aratott egyértelmű sikert, bár jónak tűnt, a háborús államoktól való megkülönböztetésre. Titmuss „veszélyesnek”, T. H. Marshall „ellenszenvesnek” tartja, mert a fogalom – vélték – gyengén meghatározható, pontatlan és „normatív felhangot” hordoz (Stoesz és Midgley, 1991). Később azonban idézett szerzők felülvizsgálták álláspontjukat.

Milyen kritérium alapján dönthető el, hogy mely ország tekinthető jóléti államnak? Pierson (1991) azt javasolta, hogy a GDP minimum 3 %-át szociális biztonságra fordító országokat jóléti államnak kell tekinteni (apud Popescu 2001). (GDP - Gross Domestic Product, magyarul BHT Bruttó Hazai Termék egyenlő egy nemzetgazdaságban egy esztendő alatt létrehozott aggregát kínálat értéke, függetlenül attól, hogy nemzeti vagy az ország területén működő multinacionális cégektől származik, beleértve a külföldön dolgozó nemzeti cégek termelési értékét). Miért a GDP? Mert a GDP növekedése lehetővé teszi a szociális költségek növelését.

A jóléti állam fejlődésében nyomon követhető a GDP növekedése és a szociális költségekre fordított állami költségvetési rész összekapcsolódása.

A jóléti állam expanziója, fejlődésének virágkora 1945-1975 között volt. A jóléti fejlődésben Pierson (1999) három szakasz különít el:

1. 1945 – 1950: a háború után kezdődő újjáépítés szakasza
 - AEÁ gazdasági segítséget nyújt a nyugati tőkés országoknak, noha ott még nem teljesedett ki a jóléti állam;
 - megteremtik a jóléti állam strukturális alapjait, intézményrendszerét, törvényeit.
2. 1950 – 1960: a fenntartott gazdasági növekedés évtizede
 - a 7 legfejlettebb tőkés ország átlag 4,4%-os évi GDP-növekedést ért el (Japánban a legnagyobb: évi 10,9%. A GDP 12,3%-át fordította szociális védelemre);
 - átlagban ugyanilyen mértékben emelkedett a szociális kiadásokra fordított GDP rész.
3. 1960 – 1975: a jóléti állam kiteljesedése
 - a GDP éves átlagos növekedése 5,5% volt;
 - a GDP átlag 21,9%-át fordították szociális védelemre;
 - zéró vagy alacsony munkanélküliségi ráta;
 - magas gazdasági termelékenység;
 - magas szintű közellátás;
 - magas életszínvonal;
 - abszolút létbiztonság;
 - univerzális szociális ellátás, amely kiterjedt minden állampolgárra, a középrétegre is, amely függő helyzetbe került az állammal szemben.

A jóléti állam kiteljesedése azt jelenti, hogy létrejött a *gondoskodó állam*. (Új fogalom a hidegháborús korszakban, amelynek nyilvánvaló politikai üzenete is volt, a kapitalista fejlődés felsőbbrendűségét sugallta a szocialista tervgazdálkodással szemben. Ezt az értelmezést húzza alá a szocialista államokban használt „sokoldalúan fejlett” társadalom, az

„egyenlőség és méltányosság”, a „mindenkinek munkája, mindenkitől tehetsége” alapján való szükségletkielégítő elosztás terminológia). Az állam kiterjesztette felelősségét az anyagi jólétben élő középrétegre is, mely az alábbiakban nyilvánult meg:

- ingyenes orvosi-közegészségügyi ellátás;
- ingyenes közoktatás;
- lakástámogatás;
- alacsony munkanélküliség.

5.3.2 *Kísérlet a jóléti állam meghatározására*

A jóléti államnak nincs standardizált meghatározása. A meghatározások normatív jellegűek. Pierson (1991) szerint szűkebb értelemben jóléti állam az, amely biztosítja a kulcsfontosságú szociális szolgáltatások juttatását (egészségügy, nevelésügy, lakásügy, jövedelemszint). Tágabb értelemben a jóléti állam meghatározható mint *államforma*, mint bizonyos *politikai-kormányzati gyakorlat*, és mint *társadalom típus*.

Hort (f.d. Olsson) (1993, 2014) szerint a jóléti állam fogalmát kettősség jellemzi, egyrészt a jövedelem újraelosztásának egy új formája, amelynek célja a társadalmi felemelkedés és jólét előmozdítása, másrészt az állam, mint intézmény szerepvállalása a költségvetési bemenetek és kimenetek végrehajtásában. Első megközelítés a redisztribúcióra teszi a hangsúlyt, a másik az állami felelősséget, az társadalomba való institutionális beavatkozást hangsúlyozza.

A jóléti állam valójában egy ideológiai konstrukció, tehát egy bizonyos politikai szándék cselekvésbe fordítása. Ha kialakulásának történelmi korszakjellegét vesszük alapul, egy olyan ideológia megvalósítására tett kísérletként fogjuk fel, amely a második világháború utáni ideológiai konfrontáció fegyvereként, a nyugati típusú tőkés társadalmi berendezkedés felsőbbrendűségét akarta felmutatni. Ennek érdekében fogalmazódott meg az amerikai életszínvonal elérésének szándéka, amit a politika minél látványosabban és minél gyorsabban igyekezett

gyakorlatba ültetni. Az Nyugat-Európai térség országában az új, háború utáni államhatalom a gazdasági prosperitás mellett a szociálpolitikára támaszkodva konszolidálódott. A társadalmi építkezés egyik alapkoncepciója a középosztály megerősítése és az alsóbb, szegényebb rétegek felzárkóztatása volt. Ezeket a szándékokat volt hivatott megvalósítani az az ideológiai konstrukció, amit jóléti államnak (*welfare state*) nevezünk. A jóléti állam megvalósította az általános társadalmi elégedettséget, a társadalmi békét, mint a gazdasági prosperitás alapját.

Nicholas Barr (2009) szerint a jóléti állam fogalmának meghatározása három problémába ütközik:

a. Az egyéni jólét nemcsak az államtól származik, hanem más forrásokból is, ilyenek pl. a háztáji kisgazdaságok, az öröklésből származó javak, stb. A piac, a foglalkoztatások révén a primer jövedelmeken keresztül hozzájárul a jóléthez. Az egyéni felhalmozások, a biztosítások a különböző megtakarítások is hozzájárulnak a jóléthez. A civil és egyházi önkéntességi mozgalmak, segítő szervezetek, vagy maga a családi kapcsolati rendszer, mint a polgári szolidaritás megnyilvánulásai ma már természetes tartozékai a demokratikus társadalmaknak (pl. Caritas, Máltai Szeretet Szolgálat, szegénykonyhák).

b. A jóléti szolgáltatásokat biztosító szervezetek lehetnek akár állami, akár magán szolgáltatók is, pl. az egészségügyi ellátás, az ingyenes gyógyszerellátás.

c. A jóléti állam ismérvei nincsenek jól behatárolva.

A jóléti állam meghatározásának kritériumait illetően nehezen alakult ki a konszenzus.

Többféle válasz létezik a fogalom meghatározását illetően:

1. azok az államok, amelyek képesek biztosítani az egyéni jólét anyagi és társadalmi feltételeit,

2. azok az államok, amelyeknek polgárai anyagi-vagyoni-gazdasági megelégedettségben élnek,

3. azok az államok, ahol a kollektív jólét a társadalmi biztonsággal kapcsolódik össze,

4. azok az államok, amelyek polgáraik számára garantálják az általános jólétet: a fenntartható magas életszínvonalat (társadalmi jólét), a magas jövedelmeket, a teljes foglalkoztatottságot és a minimális megélhetés biztonságát.

Definíciók:

Briggs (1961): A jóléti államnak tekinthető az az állam, amelyben a hatalom politikai és adminisztratív erejét arra használják, hogy a piaci erők játékát legkevesebb három irányba tereljék:

- garantáljon egy minimális jövedelmet az egyéneknek vagy családoknak, vagyonuktól vagy kifejtett munkájuktól függetlenül,
- csökkentse az egyének vagy családok létbizonytalanságát azzal, hogy támogatást nyújt bizonyos társadalmi helyzetekben (betegség, öregség, munkanélküliség), azért, hogy ne kerüljön az egyén vagy a család krízishelyzetbe,
- az összes állampolgár számára garantálja a meglévő legmagasabb szintű szociális szolgáltatások hozzáférhetőségét (Briggs 1961, 228.).

Wilensky (1975) szerint a jóléti állam lényege az, hogy a kormány minden állampolgár számára biztosít egy minimális életminőségi, jövedelmi, táplálkozási, egészségügyi, lakhatási és nevelési szttenderdet, és ezt állampolgári jogként és nem karitatív cselekvésként kezeli (Wilensky 1975, 1.).

A nyugati szakirodalomban a jóléti állam fogalmát általában a II. világháború utáni kapitalista államok megjelölésére használják, amelyeknek kormányzatai társadalmi konszenzus alapján működnek, gazdasági rendszerük alapja a piacgazdaság, amely összefonódik a társadalmi szolidaritással és a társadalmi redisztribúció humánus politikájával.

A legszokványosabb és legszimplifikáltabb meghatározás szerint a jóléti állam az az állam, amely polgárai számára elemi jóléti garanciát vállal.

A meghatározások közös pontjai (ugyanakkor a jóléti állam feltételei is):

1. a demokratikus kormányzati forma,
2. a piacgazdaság,
3. a társadalmi szolidaritás eszméje.

A jóléti állam kötelességének tartja az emberi szükségletek széles körének kielégítését, az ellátáshoz való hozzájutást állampolgári jogként fogja fel. A szociális szolgáltatásokat a jogosultak alanyi jogon vehetik igénybe. Ezt törvény szabályozza.

5.4 A jóléti állam szociálpolitikai eszközei

A társadalmi biztonság megteremtésének a korrektív korszakban kialakult két modellje a bismarcki típusú társadalombiztosítás és az újjélandi, skandináv megoldás egymásra hatása, egymás eszközeinek az átvétele jellemző az abszolút és bizonyos körben a relatív biztonság garantálása érdekében.

Főbb eszközök:

- a társadalombiztosítás kiterjesztése,
- lakásprogramok a lakásproblémák megoldása,
- oktatási rendszer kiszélesítése, ingyenessé tétele az esélyegyenlőség biztosítása érdekében,
- a foglalkoztatáspolitikai és munkanélküliségi segélyezés,
- a személyes szociális szolgáltatások,
- a segélyezési rendszerek,
- a családi terhek egy részének közösségi átvállalása.

A szociális jogok terén, megoldásokban nemzetközi különbségeket is találunk, ez alapján csoportosíthatjuk a különböző államokat.

5.5 Összegzés

A jóléti állam a II. világháború után bekövetkező társadalmi újjáépítés terméke. A gazdasági élet újraindulásával bekövetkezett nyugati típusú társadalmi változásokat jelzi. A fenntartható gazdasági növekedés egy széles társadalmi rétegekre kiterjedő életminőségbeli változást eredményezett, egy széleskörű jólétet. Olyan társadalomképet rajzol meg, amely egyértelműen a munka becsületét hirdeti, egy olyan társadalomét, amelyben magas szinten valósul meg a foglalkoztatás, cél a „zéró munkanélküliség” elérése, a fenntartható gazdasági növekedés biztosítása, a magas jövedelmek, a jólét.

5.6 Könyvészet

1. BARR, Nicolas (2009): *A jóléti állam gazdaságtana*, Akadémia Kiadó, Budapest.
2. BEVERIDGE, Williams (1942): *Social Insurance and Allied Services*.
http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19_07_05_beveridge.pdf
(letöltve 2015. 01. 18.)
3. BRIGGS, Asa (1961): *The Welfare State in Historical Perspective*, In: *European Journal of Sociology - Archives Europeennes de Sociologie*, No 2, pp. 221-258.
4. FRASER, Derek (2009): *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy Since the Industrial Revolution*, Palgrave Publ., London.
5. HALL, Anthony – MIDGLEY, James (2012): Fejlesztési célú szociálpolitika: lokális, nemzeti és globális dimenziók, in *Globális szociálpolitika* (Válogatta és szerkesztette Nyilas Mihály), ELTE - TáTK, Budapest, pp. 47-89.
6. JANSSON, Bruce S. (2011): *The reluctant welfare state: Engaging history to advance social work practice in contemporary society*, 7th ed., Brooks-Cole, Belmont, CA.
7. KEYNES, John M. (1965 (1936)): *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete* (szerk. Andorka Rudolf, ford. Erdős Péter), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
8. LAWSON, Thomas R. – SOELTER, Eric R. (2011): A jóléti állam fejlődésének szocio-kulturális modellje, in Bódi Ferenc és Fábíán Gergely (szerk.), *Helyi szociális ellátórendszer Magyarországon*, Debreceni Egyetemi Kiadó – Debrecen University Press, Debrecen, pp. 7-19, http://mike.mtapti.hu/loss/pdf/Loss_7-19.pdf (letöltve 2016. 10. 17.)

9. MARSHALL, Thomas H. (1950): *Citizenship and Social Class*. *Citizenship and Social Class*. University Press, Cambridge, http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrtstuehle/davy/wustldata/1950_Marshall_Citizenship_and_Social_Class_OCR.pdf (letöltve 2016. 11. 17).
10. HORT (f.d. OLSSON), Sven E.O. (2014): *Social Policy, Welfare State, and Civil Society in Sweden*, Arkiv, Lund.
11. PIERSON, Christopher (1991): *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Polity Press, Oxford.
12. POPESCU, Livia (2001): *Probleme sociale și politici sociale*, Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca.
13. PREDA Marian (2002): *Politica socială românească*, Polirom, Iași
14. STOESZ, David-MIDGLEY, James (1991): A radikális jobboldal és a jóléti állam, in Bujalos István – Nyilas Mihály (válogatta és szerk.) *Az új jobboldal és a jóléti állam* (Ford. Atkári J., Békési J. és mások), A Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület és az ELTE Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék könyvsorozata–A szociális munka elmélete, Budapest, 2002, pp. 231-253.
15. SZABÓ Béla (2007): *Szociálpolitika*, Presa Universitară Clujeană, Kolozsvár.
16. THANE, Pat (1982): *The foundations of the welfare state*, Longman, London, NY.
17. TRATTNER, Walter I. (2007 (1989): *From Poor Law to Welfare State: A History of Social Welfare in America*, 6th ed., The Free Press, New York.
18. WILENSKY, H.L. (1975): *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, University of California Press, Berkley-Los Angeles-London.

6. A JÓLÉTI SZOCIÁLPOLITIKÁK SOKFÉLESÉGE – OSZTÁLYOZÁSI KISÉRLETEK

Kulcsszavak: biztosítási rendszerek, jóléti államok, jóléti modellek, szociális védelem

6.1 A szociálpolitikák sokfélesége

A modern jóléti állam alapjait Európában rakták le, amelynek két legfontosabb pillére a bismarck-féle kötelező társadalombiztosítás bevezetése és a Beveridge által javasolt jóléti szolgáltatások extenziója. A jóléti államoknak közös az eredetük, hiszen mindegyiküknek az a lényege, hogy a társadalom tagjait az elviselhető életszínvonalra emelje, vagy megszokott életszínvonalon konszolidálja. „A politikai hatalom családra vonatkozó elgondolásai a jóléti rendszerek masszív, makacs, tartós minőségi jegyeiről árulkodnak, függetlenül attól, hogy a GDP mekkora hányadát költi az állam a jóléti rendszere működtetésére, sőt akár ellentmondásban a nyilvánosan vallott ideológiai állásponttól is” (Adamik, 2012, 9). A közös alap, a globalizálódási tendencia megkérdőjelezhetetlensége ellenére, minden ország sajátos módon oldja meg a szociális kérdéseket (egészségügy, munkaügy, nyugdíj, családvédelem, stb.). Pierson (1996) szerint a sokféleségnek az az oka, hogy a jóléti állam kialakításában más-más szabályokat követnek, de hosszú távon mindegyikük célja ugyanaz: a jóléti állam bővítése. Ez egyrészt abból ered, hogy a döntéshozók saját politikai céljaikat követik, és ez minden országban specifikus, másrészt abból, hogy a demokratikus játékszabályok, a választási győzelmei, a világpolitikai hatások drámai változásokat idézhetnek elő a politikai kontextusban.

Nemcsak a járulékok és juttatások kvantuma különbözött, hanem a jogosultságok mennyisége, illetve a kedvezményezettek köre is, amelyekre a szociális védelmi rendszer kiterjedt. A XX. század második fele a folyamatos bővítésről szólt, a társadalmi előnyök biztosítása „politikai divattá” lett. Úgy a liberális mint a szociáldemokrata kormányok politikájukat a társadalmi megelégedettségnek és jólétnek rendelték alá, ebbe az irányba fejlesztették reformjaikat (Pierson (1996). A jóléti államok sokféle sajátosságot hordoznak. Kaufmann (1990) német szociológus mondja, hogy minden állam szociálpolitikájának saját történelme van. Szerinte a jóléti államok három fontos vonatkozásban különböznek egymástól:

- az államnak a szociális védelemben vállalt szerepe, az állami beavatkozás foka,
- melyek az elfogadott szociálpolitikai problémák és azokat hogyan oldják meg,
- a szociálpolitika milyen hatást fejt ki a jóléti társadalom fejlődésére.

Peter Flora (1986) szerint a jóléti államokat három szempontból lehet megkülönböztetni:

- az állam, a nemzet és a demokrácia szerkezete,
- a legfontosabb szociálpolitikai intézmények kialakulásának ideje és a megoldásra váró szociális problémák természete,
- a szociális intézményrendszer fejlődése (apud Popescu 2004a).

A fenti szempontok az ország kormányának a szociális problémák megoldásáért vállalt felelősségének megnyilvánulására irányítják a figyelmet. A jóléti államokat aszerint csoportosítják, hogy az állam milyen mértékben avatkozik be a szociális ellátásba, milyen szociális intézményrendszert épít ki, és milyen módon kezeli a társadalmi különbségeket.

6.2 A fejlett ipari társadalmak szociálpolitikai modelljei

A '70-es évek közepétől errefelé az európai szakirodalomban divatba jött a jóléti államok tipizálása. Az tette lehetővé, hogy a fejlett tőkésállamok mindegyike saját nemzeti szociális rendszert fejlesztett ki. A jóléti államok ellátórendszereinek fejlettségi szintjét nagymértékben az állam szerepvállalásának mértéke, a szociális ellátásra fordított források nagysága, a kedvezményezettek körének nagysága, illetve a támogatható kríziskategóriák kiterjedtsége határozta meg. A kormányok politikai érdekeiknek, hagyományaiknak és lehetőségeiknek megfelelő szociálpolitikákat ültettek gyakorlatba. Jó két évtized alatt többféle jóléti modellt, jóléti rezsimit különböztettek meg. A tipológiák alapja egyrészt a szociálpolitikai terminológia tisztázatlansága, másrészt a szociálpolitikák tartalmi sajátosságai voltak. Az olyan alapfogalmakat, mint pl. szociálpolitika, szociális védelem, jóléti állam, társadalmi szolgáltatás, stb. sokszor egymást helyettesítő fogalmakként használták.

Meg kell jegyeznünk, hogy a szociális ellátórendszerek fejlettsége nem tükrözi minden esetben a gazdasági fejlettséget. Az AEÁ például már régóta a világ első gazdasági hatalma, ennek ellenére fejletlen szociális ellátórendszere van. Bruce Jansson (2011) „fél-jóléti állam”-ként, Welinsky és Lebeaux (1965) „vonakodó jóléti állam”-ként definiálja (idézi Stoesz és Midgley 1991, 233.)

Alább Popescu (2004a) és Preda (2002) alapján ismertetjük a legismertebb szociálpolitikai modelleket.

1. Richard Titmuss (1974) elsőként tett kísérletet a jóléti államok csoportosítására. Szerinte a társadalmi cselekvésnek kettős irányultsága van: profitorientáltság és jólét-orientáltság. A jólétre irányuló társadalmi törekvések célja az egyének szükségleteinek kielégítése a társadalom érdekei szerint. Eszerint három jóléti modellt különböztetünk meg.

a. *A reziduális jóléti modell* (AEÁ) leginkább a szegények segélyezésére korlátozódik. Az állami beavatkozásnak akkor kell

bekövetkeznie, ha a piaci vagy családi feltételek között a szükségleteket a „természetes” csatornákon (a családi vagy szomszédi segítség vagy kölcsönösség) keresztül nem tudják kielégíteni.

b. Az *ipari teljesítmény modell* (Németország) alapja a tradicionális társadalombiztosítás. A segélyezést a munkaviszonyhoz és a hozzájárulás szintjéhez köti. A szükségletek kielégítése érdem szerint történik.

c. Az *intézményes modell* (Svédország) az, amelyben minden állampolgárra kiterjedő univerzális szolgáltatási rendszer működik, és az összes állampolgárra alanyi jogon kiterjed.

2. Gosta Esping-Andersen (1990) a jóléti állam helyett inkább a „jóléti rezsim”, vagy a „jóléti kapitalizmus” kifejezést használja, egyrészt azért, mert a jóléti tőkés demokráciák társadalmi ameliorációs politikát (social-amelioration policy) folytatnak, másrészt, azért, mert az „állam és a gazdaság komplex jogi és szervezeti jellemzői módszeresen összefonódnak” (Esping-Andersen 1990, 2.). Elveti a korábbi tipológiákat, empirikus vizsgálat alá veszi a jóléti államokat, és megállapítja, hogy azok nem egyformán fejlődtek, nem ugyanolyan alapokra épültek, eltérő a társadalmi szerveződésük, nem egyforma a társadalmi rétegződésük, és eltérések vannak a társadalmi integrációs mintákban is. Ezeket elemezve megalkotta a jóléti rezsim legalaposabb tipológiáját. Az általa vizsgált 18 fejlett tőkés jóléti államot három típusba sorolja:

Liberális jóléti állam: Tipikus példái: USA, Kanada. Sajátosságai:

- a rászorultság igazolásához kötött segélyezés,
- a szerény színvonalú univerzális transzfer,
- a juttatásokkal az alacsony jövedelmű rétegeket támogatják,
- a jogosultsági szabályok szigorúak,
- a juttatások színvonala alacsony,
- a jóléti ellátás alanyának a tisztességes szegénységet biztosítja,
- a többség számára differenciált jólétet garantál.

Konzervatív jóléti állam „többek között azért konzervatív, mert konzervatív a családképe is” (Adamik 2011, 9.). Tipikus példái: Hollandia, Ausztria, Franciaország, Németország, Olaszország.

A bismarcki társadalombiztosításra alapozott rendszerek Jellemző vonásai:

- a foglalkoztatottak jövedelmi-életszínvonalbeli helyzetét védi,
- magas állami beavatkozás, de csak végső esetben avatkozik be. (a segítség, a támogatás a munkáltató kötelessége),
- közepesen nagy összegeket oszt el,
- erősen hivatali-etatista jellegű,
- erős az egyházi befolyás,
- célja a státuszkülönbségek megőrzése (hagyományos családmódel, hagyományos női szerep),
- lemondanak a magánbiztosításról.

Szociáldemokrata jóléti állam: Tipikus példái: a skandináv államok, melyek jellemző vonásai:

- ösztársadalmi szolidaritás,
- az állam a legmagasabb szintű igények kielégítésére törekszik, de az állami adók és illetékek rendkívül magasak,
- a legfontosabb univerzális rendszereket, szociális jogokat az új középosztályra is kiterjesztették,
- a szolgáltatások, juttatások magas színvonalúak és univerzálisak,
- teljes foglalkoztatottságra törekszik,
- az állam az összes állampolgár jogainak érvényesülését biztosító eszköze tekintik,
- a liberális és szociáldemokrata elvek sajátos keveredése jellemzi.

Az európai országokra az utóbbi két típus a jellemző.

Az *ausztrál és új-zélandi* szociálpolitikai módel nem tartozik egyik fenti osztályozási tipológiába sem. Egy ún. *radikális vagy holland módel* képviselnek. Fontos jellemzője az, hogy ezekben az államokban

összefonódik a kereszténydemokrácia és a szociáldemokrácia, de a konzervatív elemek is megtalálhatók benne (széles körű voluntarizmus, erős szociális jogok, magas szintű ellátás). Sajátosságai:

- az univerzális ellátást nem csak a szegényekre korlátozza, de a nagyon gazdag rétegre nem terjeszti ki,
- az állam nagy felelősséget vállal az újraelosztásban.

3. Ramesh Mishra (1990) szerint a '70-es évek jóléti államait két csoportba lehet sorolni:

a. *Neokonzervatív jóléti rendszer*: Ilyen Reagan Amerikája és Theatcher Nagy-Britanniája. Jellemző vonásai:

- jobboldali kormányzati politika,
- nem törekszik a keynes-i „zéró munkanélküliségre”, a szegénység megelőzésére,
- a szakszervezeti mozgalom erőtlen,
- kedvez a társadalom polarizálódásának.

b. *Szociális-korporatista rezsim*: Ilyen a Svéd vagy az osztrák modell. Jellemző vonások:

- teljes foglalkoztatás, esetleg nagyon alacsony munkanélküliségi ráta,
- univerzális szociális szolgáltatások, magas szociális költségek,
- egy elfogadható minimális életszínvonal fenntartása,
- erős az állam hivatásrendi jelenléte (korporatizmus).

A duális modell tökéletlenségét mutatja, hogy maga Mishra is bajlódik néhány államnak valamelyik modellbe sorolásával. Kanada, vagy Ausztrália egyik jóléti modellbe sem helyezhető el.

4. Stephan Leibfried (1993) négy jóléti modellt különböztet meg:

- a. *Modern jóléti állam*: a skandináv országok tartoznak ide,
- minden állampolgárnak joga van a munkához, az állam a teljes foglalkoztatottságra törekszik,
 - az állam elsődleges védelemben részesíti a női munkaerőt,

- a társadalom fejlődésének iránya: a jövedelmek növekedése, és az állami redistribúció javítása (pl. a gyermeksegély),
 - nem bátorítja a munkanélkülivé válást, a munkanélküli segély nem képezi a szociálpolitika fontos részét. Az állam, mint elsőfokú munkáltató (*employer of first resort*), feladatának tekinti a foglalkoztatásról való gondoskodást.
- b. *Intézményes jóléti állam*: a bismarcki államok: Németország, Ausztria.
- erős gazdaságpolitika,
 - kárpótolja a „munka társadalmának” elhagyását, sőt a „nem belépést” (munkanélküli segély),
 - a munkához való jogot a társadalmi biztonsághoz való jog helyettesíti,
 - az állam a munkanélküliség legfőbb kiegyenlítője (*compensator of first resort*).
- c. *Reziduális jóléti állam*: Nagy-Britannia, AEÁ, Ausztrália, Új Zéland.
- Érdekük a minél szélesebb körű foglalkoztatottság, ezért nagy hangsúlyt fektetnek pl. munkaerőképzésre és átképzésre, támogatják a munkavállalást, tartózkodnak a szubvencióktól, segélyezéstől, de nem zárkoznak ettől el.
 - Az állam csak végső esetben folyósít munkanélküli segínyt (*compensator of last resort*), ha a munkavállalás nem sikerül.
 - A reziduális típusú állam fejlődési iránya inkább a skandináv típus felé mutat, amennyiben főlvállalja az új munkahely-teremtés feladatát.
 - Univerzális védelmet nyújt az összes állampolgárnak, lakhatósági joggal rendelkező személynek.
- d. *Rudimentáris (kezdetleges) jóléti állam*: a latin modell államai: Görögország, Portugália, Spanyolország, Dél-Itália.
- nem garantálja a társadalmi jólétet és a szociális védelmet, de törekszik erre,

- igyekszik fölzárkózni az angol-szász modellhez, az állam egyre fokozottabb feladatokat vállal magára a foglalkoztatáspolitikában,
- a katolikus egyház tradicionálisan erős szociális védelmet kínál,
- az agrárfoglalkoztatás a társadalom sajátossága, ez azonban alacsony jövedelmet biztosít,
- nincs teljes foglalkoztatottság, a női munkát értéktelennek tekintik,
- a törvénykezési, intézményi, társadalmi beavatkozás alacsony fokú, vagy hiányos,
- ezt a társadalmat az intézményesített ígéret (*institutionalised promise*) jellemzi.

3. Táblázat. Leibfried jóléti modelljének összefoglaló táblázata

	Skandináv modell	Bismarcki modell	Angol-szász modell	Latin modell
A rezsim típusa	Modern	Intézményesített	Reziduális	Rudimentáris, kezdetleges
Sajátos vonásai	- teljes foglalkoztatás, - az állam szerepe elsősorban a munkahely teremtés, csak másodsorban a kompenzálás, a segélyezés	- totális fejlődés, - az állam szerepe elsősorban a támogatás, másodsorban a munkaadás	- totális gazdasági fejlődés, - az állam csak végső soron támogat, erős foglalkoztatáspolitikát folytat	- a jólét csak ígéret
3. Jog a	- munkához, amely totális jelleget ölt, - védi a női munkát	- szociális biztonság	- jövedelem transzferéhez	- a munkához és a jóléthez
A minimális jövedelem szintje	Magas, de nőhet	- a jövedelem és a munka szétválhat	- fenn tudja tartani a normális jóléti szintet	- fenn tudja tartani a normális jóléti rendszert

5. Goran Therborn (1987) a *szociális jogok színvonala* (social entitlements level) és a munkaerő foglalkoztatottságának szintje között kimutatható különbségek alapján a jóléti államokat négy osztályba sorolta:

		A szociális jogok szintje	
		Magas	Alacsony
A munkaerő teljes foglalkoztatására irányuló törekvés szintje	Magas	Erősen intervencionista jóléti államok (széles a szociálpolitika területe, a teljes foglalkoztatottságra való törekvés áll a középpontban) pl. <i>Svédország (Finnország), Ausztria, Norvégia.</i>	Alacsony szociális védelem, de erős törekvés a munkanélküliség leküzdésére (korlátozott szociális jogok, de erős a teljes foglalkoztatásra törekvés) pl. <i>Svájc, Japán.</i>
	Alacsony	Gyengén támogató jóléti államok (jelentős szociális jogok, alacsony a teljes foglalkoztatottságra törekvés szintje) pl. <i>Dánia, Belgium, Hollandia (Írország, Franciaország, Németország, Olaszország)</i>	Alacsony szociális védelem, de piacra orientált (korlátozott szociális jogok, és alacsony a teljes foglalkoztatásra törekvés), pl. <i>Nagy-Britannia.</i>

Forrás: Pierson 1991, Popescu 2004a. és Preda 2002.

6. Linda Hantrais (1995) a bővítés előtti Európai Unió 15 országát szociálpolitikai sajátosságai szerint négy típusba sorolja. Az osztályozás kritériuma az egyes országok földrajzi helyzete és a csatlakozás ideje. A szerző szerint az Unióban három szociálpolitikai modell különböztethető meg:

- a. *A kontinentális modell:* az Európai Közösség 6 alapító állama tartozik bele, amelyeknek szociálpolitikája általában megegyezik (Franciaország, Németország, Hollandia, Belgium, Luxemburg és Olaszország).

Alapja a bismarcki etatista-korporációs modell, amely szerint a javadalmazás és a szociális szolgáltatásokhoz való jog feltétele a

munkaviszony. A szociális támogatások forrása elsősorban vagy kizárólag a munkavállaló és a munkáltató hozzájárulásából képződik. A szociális szolgáltatások nem univerzálisak, hanem egyenlőtlenek, a biztosítási hozzájárulással arányosak. Ezt az egyéni jövedelemszint, valamint a biztosítási rendszer határozza meg. A szociálpolitika területei fokozatosan bővültek:

- Kezdetben csak a balesetbiztosításokat és a szakmai betegségek kompenzálták.
- A második hullámban a gondoskodást kiterjesztették a megbetegedések minden típusára, a szülésre, a rokkantságra és az öregségre. Olaszországot kivéve az egészségügyi ellátás összes alapító országban biztosítási rendszerben működik.
- A harmadik fázisban a munkanélküliség támogatásával és a családi pótlékkal bővült.

Az állam maga is részt vesz a szociális gondoskodásban. A biztosítási rendszeren kívül maradt személyek szociális ellátását az általános adózásból befolyó pénzforrásból finanszírozza. A kontinentális modell országai sokat költenek a szociális védelemre, a bruttó hazai termék (GDP) nagyobb százalékát fordítják erre a célra, mint a többi országok.

b. Az északi és angol-szász modell

A második hullámban (1973) csatlakozó országok sorolhatók ide: Dánia, Svédország, Finnország, Norvégia, Írország, Nagy-Britannia.

Elméleti alapját az un. szociális vagy társadalmi polgárság¹ eszméje képezi.

¹ A fogalom T. H. Marshall-tól a Cambridge-i egyetem szociológia professzorától származik, aki az 1950-ben közzé tett *Citizenship and Social Class* c. munkájában háromféle polgárságot különböztetett meg.

a. *a civil polgárság* az egyéni szabadsághoz való jogok biztosítását jelenti, pl: szólásszabadságot, gondolat szabadságot, a tulajdonhoz és a szabadsághoz való jogot. Az egyéni jogokat a törvény intézményei védik.

b. *politikai polgárság* a hatalom gyakorlásában való részvétel joga a helyi közigazgatási intézményeken keresztül.

c. *szociális polgárság* azokra a jogokra vonatkozik, amelyek a gazdasági –társadalmi biztonságot, a civilizált életminőség sztemderdjét alkotják. Az ehhez kapcsolódó két legfontosabb intézmény a nevelési rendszer és a szociális szolgáltatások rendszere. (T. H. Marshall, 1950, apud M. Preda 2002, 54.)

Sajátosságok:

- a munkaviszonyból csak a munkabérhez való jog származik,
 - a társadalmi szolgáltatásokhoz való jog univerzális, független munkahelyi státusztól,
 - az adózás által történő finanszírozást részesítik előnyben,
 - univerzális az egészségellátás, nem függ sem a hozzájárulás sem a jövedelem nagyságától,
 - Dániában fenntartják a jövedelemhez kapcsolt ellátást,
 - Írországban és Nagy-Britanniában a megélhetési szintet mindenki számára biztosítják vagyonteszt alapján.
- c. *A Dél-Európai modellhez* a harmadik hullám (csatlakozás a '80-as években) országait sorolják: Görögország, Spanyolország, Portugália.
- biztonsági rendszerük kevésbé fejlett, mint a másik két modellnél,
 - a család és a rokoni kapcsolatok tradicionális formái tovább is megőrződnek a szociális védelemben.

Hantrais Kelet Európa volt szocialista országait egyik modellbe sem sorolta be (forrás Popescu 2004a).

7. Bob Deacon (1993) a volt szocialista országokban, az uniós csatlakozásra váró vagy frissen csatlakozott átmeneti társadalmakban három jóléti modellt különböztet meg:

- a. *Liberális rezsim felé haladó országok*: Magyarország, Horvátország, Szlovénia.
- az egyházak alacsony szintű bevonódása,
 - a munkásság alacsony szintű mozgósítása,
 - nagy külföldi adósságok.
- b. *Szociáldemokrata rezsim felé haladó államok*: Cseh Köztársaság.
- gazdag demokratikus hagyományok.
- c. *Konzervatív-korporatista modell felé irányuló országok*: Románia, Bulgária, a volt Szovjet állam országainak egy része, Szerbia.
- erős egyházi befolyás,

- erős centralizmus,
- erős az állami hivatali bevonódás.

Lengyelországot nem sorolja egyik modellbe sem. A felosztás nem tudományos megalapozottságú, csupán prognosztizált modellnek tekinthető (forrás: Preda 2002).

A kelet-európai állami bürokratikus kollektívizmus helyébe lépett rezsimekben kialakított jóléti modellek nem hasonlítanak a nyugat-európai mintákhoz, mivel egy erősen államfüggő és államközpontú társadalom és szociálpolitikai örökséggel léptek be a tőkés jóléti világba, egészen más strukturális alapokkal, ezért az általuk követett jóléti modellt „új posztkommunista konzervatív korporatizmusnak neveztük” (Deacon – Hulse – Stubbs 2012).

8. Catherine Jones (1990, 1993) az ázsiai jóléti modell gondolatával tűnik fel a '90-es évek elején. Jóléti modelljét kezdetben *ökonómikus jóléti társadalomnak*, 1993-tól *konfuciusi jóléti modellnek* nevezte (Dél-Kelet Ázsia országai: Hong-Kong, Tajvan, Dél-Korea, Singapore). A közösségi eszmék hagyományszerűen működnek, ezért az államra a szociális gondok kezelésében jelentéktelen feladat hárul.

6.3 A jóléti állam geoszociális modellezése az Európai Bizottság II. Jelentése szerint

Az Európai Bizottság II. Jelentése, amelynek címe *Szociális védelem Európában (Social Protection in Europe)*, lefekteti a jóléti rendszerek összehasonlításának kritériumait. A jelentés szerzői elvetik a szociális védelemhez való jog kritériumát, hiszen ez a megkülönböztetési kritérium általánossá válása következtében értelmét veszítette a '90-es évek közepétől. Nem tagadják, hogy a Bismarck-i biztosítási hozzájárulásos alapon történő szociális védelem és a Beveridge-i állampolgári jogon járó általános szociális védelem hagyományai, történelmi gyökerei nem maradtak fenn, de a kortárs szociális védelemnek már nem ezek a megkülönböztető jegyei, mivel ezek a

sajátosságok minden szociális rendszerben egyaránt fellelhetők (European Commission, 1995, 27.) A riportörök az alábbi kritériumokat ajánlják a szociális rendszerek tanulmányozásának alapjául:

- a kockázati helyzetek különválaszthatósága és lefedésének foka,
- a szociális szolgáltatások szerkezete,
- a szociális szolgáltatások pénzügyi szabályozása (a GDP szociális költségekre fordított aránya, ennek felhasználási módja),
- szervezeti formák.

Ezen kritériumok alapján négy geoszociális csoportba sorolták az EU tagállamait:

Első csoport: a skandináv államok: Dánia, Finnország, Norvégia, Svédország.

Sajátos szociálpolitikai jegyek:

- A szociális védelem univerzális és állampolgári jog. Kockázati helyzetben minden állampolgár bizonyos nagyságú pénzmennyiséget kap. A munkavállalók ezen felül pótlólagos támogatást kaphatnak a foglalkoztatási rendszertől. Az általános adózásból befolyó források képezik a legfontosabb, de nem kizárólagos finanszírozási alapot.
- A szociális védelmet egységes, összehangolt adminisztratív keretben biztosítják, a központi állami hatóságok és a helyi önkormányzatok felelnek érte.
- A munkanélküli segély önkéntes jellegű, nem az állam, hanem a szakszervezetek hatáskörébe tartozik. Ez az egyetlen olyan kockázati helyzet, amely a közszolgáltatások körén kívül esik, de az állami szubvenciók itt is jelen vannak.

Második csoport: a brit zóna országai: Nagy-Britannia és Írország.

Sajátos szociálpolitikai jegyek:

- A szociális ellátásra fordított alapok szűkösebbek, mint a skandináv országokban, ezért a korlátozott univerzalitás érvényesül. (Angliában pl. kirekeszthetők bizonyos szociális

támogatásokból a társadalom perifériáján élők, a munkaviszonyban nem állók. Írországban a nemzeti egészségügyi ellátásban való részesedés kiválasztási alapja a szegénység.) Gyakrabban folyamodnak a vagyonteszthez.

- Az egészségi ellátáshoz szükséges pénzforrásokat az adókból és a hozzájárulásokból képezik.
- A szociális ellátást a helyi és központi közigazgatási rendszer végzi.
- A szakszervezetek lényegileg nem avatkoznak bele a szociálpolitika irányításába.

Harmadik csoport: a Benelux és a Bismarck-i államok: Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország, Németország és Ausztria.

Sajátos szociálpolitikai jegyek:

- A jövedelemszint fenntartása és az egészségvédelem alapja a bismarcki tradíción nyugvó alkalmazotti státusz, tehát a munkavállalók és azok családjai a szociális védelem kedvezményezettjei (Hollandia kivételt képez, mert a szociális védelmet kiterjeszti minden polgárára, tehát itt az univerzalitási törekvések érvényesülnek).
- A szociális ellátások a jövedelmek szintjéhez igazodnak, a segélyezés elve a társadalombiztosítás, a hozzájárulás, ez az elv a szociális támogatások differenciáltságához vezet.
- Bizonyos társadalmi rétegek a támogatásokból nem részesednek. Ennek a rétegnek a szociális ellátását a szociális munkán keresztül oldják meg, amely igen fejlett ezekben az országokban.

Negyedik csoport: a latin (déli) zóna államai: Olaszország, Spanyolország, Portugália és Görögország.

Sajátos szociálpolitikai jegyek:

- Nagyon differenciált jövedelem fenntartás, a biztosítások teszik lehetővé, tehát lehetségesek a magas nyugdíjak.

- A társadalom széles kategóriái nem részesülnek az országos minimáljövedelemben sem, kiesnek a szociális védelmi rendszerből.
- Ezekben az országokban az egészségi ellátásban az univerzálisra törekszenek, de csak Olaszországban valósult meg.
- Az egészségügyi ellátásokat fokozatosan a hozzájárulásokból próbálják finanszírozni és nem az adókból (Forrás: European Commission, 1995; Popescu 2004a).

6.4 Összegzés

A jóléti államok fejlődése nem egységes. Két alapvető meghatározó tényező befolyásolja alakulásukat: a gazdasági élet stabilitása, fejlettsége és kiszámíthatósága, valamint a társadalom általános kulturális sajátosságai, hagyományai és geoszociális állapota. Az európai államokat ezek alapján különböztetik meg. Külön csoportot alkotnak az északi államok, a déli államok, a kontinens államai és a brit zóna államai. A négyes felosztást nem kell merev kategóriákként kezelni. Ha megfigyeljük a fent idézett szerzők osztályozásait, illetve osztályozási kritériumaikat, azt vesszük észre, hogy bizonyos államok nehezen sorolhatók be a kijelölt kategóriákba. A kategorizálás célja a jóléti modellek sokféleségének felmutatása, annak megfogalmazása, hogy minden nemzetállam a maga eszközeivel és lehetőségeivel összhangban építette ki a jóléti államot.

6.5 Könyvészet

1. ADAMIK Mária, Dr. (2012): Bevezetés a szociálpolitika nem szerinti értelmezésébe, in *Bevezetés a szociálpolitika nem szerinti értelmezésébe „Gendering Social Policy”* (Szerkesztette Dr. Adamik Mária), ELTE - TáTK, Budapest, pp. 6-23.
2. DEACON, Bob-HULSE, Michelle-STUBBS, Paul (2012): A globalizáció és a szociálpolitika, in *Globális szociálpolitika* (Válogatta és szerkesztette Nyilas Mihály), ELTE TáTK, Budapest.

3. European Comission: Office for Official Publications of the Europea Commu-nities, *Social Protection in Europe*, Luxemburg, 1995.
4. ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990): *The Tree Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
5. JONES, Catherine (1990): Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oikonomic Welfare States, *Government and Opposition*, vol. 25, no 4, pp. 446-462.
6. KAUFFMANN, Franz-Xaver (1990): Le développement des États-providence en Europe, *Revue française des affaires sociale*, No 3, pp. 15-25.
7. PIERSON, Christopher (1996): The New Politics of the Welfare State, *World Politics* 48, No 2, pp. 143-179. [http://www.people.fas.harvard.edu/~iversen/PDFfiles/48.2 pierson.html](http://www.people.fas.harvard.edu/~iversen/PDFfiles/48.2%20pierson.html) (letöltve 2016. 11. 24.)
8. PREDA Marian (2002): *Politica socială românească*, Polirom, Iași.
9. POPESCU, Livia (2014a): *Protecția socială în Uniunea Europeană* (Ediția a doua), Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca.
10. STOESZ, David – MIDGLEY, James (1991): A radikális jobboldal és a jóléti állam, in Bujalos István – Nyilas Mihály (válogatta és szerk.) *Az új jobboldal és a jóléti állam* (Ford. Atkári J., Békési J. és mások), A Hilscher Rezső Szociál-politikai Egyesület és az ELTE Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék könyvsorozata – A szociális munka elmélete, Budapest, 2002, 231–253.

7. A JÓLÉTI ÁLLAM VÁLSÁGA

Kulcsszavak: a jóléti állam kritikái, szociális kiadások, a válság okai, a szociálpolitika tendenciája

7.1 A jóléti állam válsága

A 70-es évek közepéig tartó gyors növekedési korszak az évtized második felére lecsökkent, inflációval, munkanélküliséggel párosuló gazdasági pangás következett be.

Pierson (1996) szerint a gazdasági változások a politikák jobbra tolódását eredményezte, ami a társadalom felől jövő nyomásnak is köszönhető. Az ellátórendszerek forrásai gyengültek, köszönhetően a gazdaság gyengébb teljesítményének, az inflációs nyomásnak, a munkanélküliségnek. Az ellátórendszerekben bekövetkező alattomos, majd egyre nyíltabban megfogalmazott racionalizáció nem aratott sikert a magas ellátásokhoz hozzászokott társadalmakban, „közfelháborodáshoz” (public outery) vezetett, így a választási szankciók magyarázata nyilvánvaló (Pierson (1996)). A GDP csökkenésével megszűnt a jóléti kiadások fenntarthatóságának gazdasági alapja. A gazdaság és szociálpolitika szembekerülése megbontotta a korábbi politikai konszenzust is. Amerikában a '60-as évek végétől a '70-es évek elejéig az alsó középosztálybeliek és a munkások elégedetlensége indították be a jobboldali szimpátiát kifejező választási mozgalmakat (Ehrenreich 2002). A 70-es évek végétől neoliberais kormányok kerültek hatalomra. Ezek célul tűzték ki a jóléti kiadások csökkentését. A jóléti rezsim válságba jutott.

A jóléti államot kialakulásától kezdve állandó kritikák érték. A '70-es években, a pangás/stagnálás idején a kritikák felerősödtek.

Kritikák konzervatív oldalról:

- fékezi a gazdasági fejlődést, mert megterheli a gazdaságot,
- pénzt von el a beruházásoktól,

- nem ösztönzi a munkavállalást,
- a polgárok az államtól várnak segítséget, nem fejleszti az egyéni kezdeményezőkézséget.

Baloldali kritikák:

- a jóléti állam nem tudta megszüntetni a szegénységet, tehát nem teljesítette feladatát,
- nem csökkentette a szociális egyenlőtlenségeket,
- a felülről jövő gondoskodás antidemokratikus és bürokratikus, centralizált és költséges.

A jobboldali kritikák: határozottan populista felhangúak, az érzelmekre hatással manipulálnak (pl. a fegyverviselés ellenőrzése, az adók csökkentése, a bűnözés és korrupció visszaszorítása, a fiatalok és az idősek védelme, a család védelme). „A bajok valódi forrása a kapitalizmus működésébe való (a működést tökéletesítő akcióktól a közjóléti programokig terjedő) beavatkozás [...] ha nem avatkoznak be működésébe – önfegyelmet és morális tisztaságot szül, főleg azzal, hogy megismertet a nélkülözéssel és a kemény munka szükségességével” (Ehrenreich 2002, 330).

Érvek a jóléti állam mellett:

- a társadalom pauperizálódása sokkal több költséggel jár, nagyobb teher a társadalomnak,
- a szegénység a társadalom biztonságát veszélyezteti,
- az egyenlőtlenség mérséklése fékezi a társadalmi konfliktusok kiéleződését.

A '70-es évek közepére olyan helyzet alakult ki, amely a jóléti állam eszméjének újragondolását tette szükségessé, mert:

- megszűnt a politikai konszenzus az állam társadalom védelmi szerepére vonatkozóan,
- a közvélemény is megváltozott arról, hogy a társadalmat kollektív felelősség terheli a szociális krízishelyzetbe kerülőkkel szemben,

- a közvélemény megváltozása, amely a konzervatív politikai opciók kinyilvánításában fejeződött ki a választások során, szabad utat engedett a szociális védelem visszaszorítására, átstrukturálására.

A háború után eltelt harminc esztendő fejlődési tendenciáit mutatják be az alábbi táblázatok.

4. Táblázat. A 7 legfejlettebb nyugati állam GDP-nek és a GDP szociális kiadásokra fordított részarányának alakulási tendenciája.

Ország	GDP átlagos évi növekedése (%)			GDP szociális költség része (%)		
	1950-1960	1960-1973	1988	1960	1975	1973-1981
Nagy-Britannia	2.3	3.1	2.6	12.4	19.6	0.5
Franciaország	4.5	5.6	3.6	14.4	26.3	2.6
Nyugat-Németország	7.8	4.5	3.3	17.1	27.8	2.0
Olaszország	5.8	5.2	3.5	13.7	20.6	2.4
Kanada	4.0	5.6	4.5	11.2	20.1	2.8
AEÁ	3.3	4.2	3.9	9.9	18.7	2.3
Japán	10.9	10.4	5.6	7.6	13.7	3.6
ÁTLAG	4.4	5.5	3.9	12.3	21.9	2.3

Forrás: Pierson, idézi Preda, Politica socială românească. Polirom, Iași, 2002. 37. o. Kiegészítve a Tények Könyve '90 – magyar és nemzetközi almanach (szerk. Baló György – Lipovecz Iván) alapján. Ráció Kiadó, 1989, 275-277. o.

A táblázat értelmezése:

- 1973-75-ig a GDP általános növekedést mutat,
- 1975-ig a GDP szociális költségekre fordított részaránya folyamatosan nő,
- a GDP a legmagasabb szintet a kiteljesedési szakaszban éri el: átlagos növekedése 5.5%,
- a GDP szociális költség része 1975-ben a legmagasabb: 21.9%,
- 1975-től kezdve a tendenciák iránya megváltozik.

Az 5. táblázat a makro-ökonómiai mutatók alakulására vonatkoznak. A jóléti állam fejlődését és válságát a táblázatba foglalt makrogazdasági mutatók alakulása jelzi.

5. Táblázat. A legfontosabb makrogazdasági mutatók alakulása a 7 legfejlettebb tőkés ország (Nagy-Britannia, Franciaország, NSZK, Olaszország, AEA, Kanada, Japán) átlagát tekintve.

Makrogazdasági mutatók	1960-1973	1973-1980	1980-1988
GDP növekedés	4.9%	2.4%	1.9%
Termelékenység növekedés	3.9%	1.4%	
Munkanélküliségi ráta	3.2%	5.5%	7.9%
Inflációs ráta	3.9%	10.9%	6.5%

Forrás: Pierson, idézi Preda, *Politica socială românească. Polirom, Iași, 2002. 40. o. Kiegészítve a Tények Könyve '90 -magyar és nemzetközi almanach (szerk. Baló György - Lipovecz Iván) alapján. Ráció Kiadó, 1989. 275-277. o.*

7.2 A válság okai

Az elemzések rámutatnak arra, hogy a válság kialakulásának belső és külső okai voltak:

Belső okok: az inflációgerjesztő tényezők, amelyek elsősorban a túltermelési válságra vezethetők vissza (raktárra és nem a piacra termelnek). A zéró munkanélküliségnek inflációgerjesztő hatása lehet:

Alacsony munkanélküliség – bérkövetelési nyomás – infláció

Esping-Andersen (1990) szerint a „zéró munkanélküliség” következményei:

- az inflációs nyomás növekedése,
- súrlódás v. szakadás a szakszervezetek és a baloldali (szoc. dem.) pártok között,
- a sztrájkmozgalmak elszaporodása,
- a nyereséges gazdasági tevékenységek skálájának leszűkülése,
- a bérkövetelési nyomás eszkalációja (1969-73) .

Külső okok: az 1973-as *olaj sokk*: OPEC tagországok váratlan drasztikus olajáremelést hajtottak végre, ami válságba sodorta a nyugati olajfüggő gazdaságokat. Gazdasági következménye:

- termelési költségek megugrása,
- általános áremelkedés,
- munkanélküliségi ráta emelkedése,
- depresszió – infláció.

Az infláció (külső és belső) gerjedésének mechanizmusát Az Ár képletével szemléltetjük:

$$\text{Ár} = \text{Anyagi költségek} + \text{Béreköltségek} + \text{Profit}$$

Peter Flora német kutató a válságnak 3 okát nevezi meg:

1. az 1973. évi olajválság,
2. a depresszióval megnőtt a munkanélküliség, ami többletmegeterhelést jelentett a jóléti állam számára,
3. a demográfiai előregedés: a nyugdíjjogosultak és a munkaképes népesség aránytalanná válása miatt csökkent a jövedelemadóból és a társadalombiztosításokból befolyó újra elosztható alap, miközben nőtt a nyugdíjjogosultak száma, amely költségvetési tehertétel, elvonva onnan a fejlesztésre fordítható összegeket (Flora, in Preda, 2002).

A válsághelyzet kedvezett annak, hogy a '80-as évek elején a szociáldemokrata kormányok elveszítsék a választásokat és a jóléti rezsimnek ellenzői, a konzervatív kormányok kerüljenek hatalomra (pl. Margaret Thatcher brit kormányfő, Ronald Reagan amerikai elnök). Tulajdonképpen minden ország kormánya rákényszerült a jóléti programok korlátozására, a szociális kiadások csökkentésére, mivel az elosztható források apadtak.

Társadalmi következmények:

- a szociális költségek leszorítása,
- a szociális védelem korlátozása,
- a társadalmi egyenlőtlenségek (társadalmi és politikai mozgások) felerősödése,
- a tartós munkanélküliség miatt ezek társadalmi leszakadása,
- a jól működő szociális rendszer két részre szakadt: egy magasabb színvonalú hozzájárulásos alapon működő magán biztosító rendszerre és egy alacsony színvonalú ingyenes rendszerre.

Következtetések:

- újra kell gondolni a gazdaságpolitikát és a szociálpolitikát,
- a tőkés országok gazdasága az OPEC országoktól függő viszonyban van,
- a világgazdaságot partner-kapcsolatokra kell építeni,
- egyik nemzet jóléte a másik nemzet jólétéhez kapcsolódik.

7.3 A szociálpolitika iránya napjainkban

Ma már nem a 7-ek jóléti államáról beszélnek, hanem a kibővült Európai Unió szociálpolitikai kihívásairól. Ezek:

- a születési mutatók csökkenése és a meghosszabbodott élet, reménye,
- a magas munkanélküliségi ráta,
- az alacsony gazdasági növekedés,
- a magas szociális költségek,
- a női munkaerő magas jelenléte a munkapiacon,
- a tradicionális családstruktúra megváltozása,
- a nemzetgazdaságok egyre nyitottabbá válása,
- a jóléti célra fordítható források jelentős csökkenése,
- a rászorulóknak számarányának növekedése (munkanélküliség, nyugdíjjogosultság).

A felsorolt válságtünetek kezelése következtében:

- szűkül a célpopuláció skálája (nyugdíjasok, munkanélküliek, alacsony jövedelműek, nagycsaládok),
- csökken a segélyezés időtartama,
- az univerzalitást föl váltja a szubszidiaritás eszméjére,
- általában elfogadják azt a véleményt, hogy a piac törvényeit kell érvényre juttatni a szociálpolitikában is, azaz, hogy az államnak csak korlátozott mértékben kell beavatkoznia a polgárok életébe.

Újból feltehető az 1934-ben Zimmern által megfogalmazott kérdés: QUO VADIMUS? Az Európa Tanács 1995-ben és 1996-ban közzétett dokumentumaiban találjuk meg rá a választ: a szociálpolitikák konvergenciája felé. A hasonló gondokat csak az államok közötti kooperációval lehet kezelni. A problémák hasonlóak, de az Unió államaiban még nincs közös szociálpolitika. Az európai szociálpolitikát a Nemzetközi Valuta Alap (IMF), a Világbank és az Európa Tanács ajánlásai szerint gondolják újra.

A Washingtoni Megegyezés értelmében nem az a cél, hogy a rászorulókat magára hagyják, hanem a segélyezést új alapra helyezték. Ennek részei:

1. a költségvetési fegyelem növelése (alacsony költségvetési deficit),
2. az adóreform (az adórendszer kiszélesítése és a gazdasági tevékenység ösztönzése az adópolitikán keresztül),
3. a költségvetés elosztásában azokat a területeket kell kiemelten nagyobb támogatásban részesíteni, amelyek befolyásolják a jövőben a gazdasági hatékonyságot (egészségügy, tanügy).

7.4 Összegzés

A jóléti állam egy nagyjából öt évtizedes sikertörténet. A jóléti állam az életesélyek növekedését, a társadalmi jólét kibontakozását valósította meg. Az '50-es évektől a '90-es évekig szinte töretlenül erősödött. Az 1973-as olajválságnak nem voltak azonnali életesély rontó hatásai, a társadalmi haladás útját még nem lehetetlenítette el. Ezt ábrázolja az alábbi két táblázat (6. és 7.).

6. Táblázat. Az inflációs ráta alakulása 1960-88 között, a 7 legfejlettebb tőkésállamban.

1960-1973	3.9%
1975	12.9%
1976	9.9%
1977	9.9%
1978	7.3%
1979	9.6%
1980	12.8%
1981	11.2%
1981	11.2%
1982	8.7%
1983	6.1%
1984	5.2%
1985	4.7%
1986	2.6%
1987	2.9%
1988	3.2%

Forrás: Tények könyve '90 - nemzetközi almanach (szerk. Baló György - Lipovecz Iván) Ráció Kiadó, 1989.

Az inflációs ráta csak a '80-as évek közepére egyenlítődt ki az 1960-1973-as szinten.

7. Táblázat. A munkanélküliség rátája a 7 legfejlettebb tőkésállamban.

Munkanélküliség rátája				
	1959-1967	1975	1983	1988
Nagy-Britannia	1.8	4.7	13.1	8.3
Franciaország	0.7	4.1	8.0	10.1
Német Sz. K.	1.2	3.6	8.0	7.9
Olaszország	6.2	5.8	9.7	22.0
Kanada			11.8	7.8
AEÁ	5.3	8.3	9.5	5.5
Japán	1.4	1.9	2.6	2.5
ÁTLAG	2.8	4.7	8.5	9.1

Forrás: Pierson, idézi M. Preda 2002, 37. Kiegészítve a Tények Könyve '90 - Nemzetközi Almanach (szerk. Baló György - Lipovecz Iván) alapján. Ráció Kiadó, 1989. 275-277.

A munkanélküliségi ráta folyamatosan romlott a táblázatban megfigyelt periódusban. A '90-es évektől kezdve indul el az un. „nadrágszíjszorítás”, az állam olcsóbbá tétele, a szociális ellátások

rendszer-racionalizációja. A megszorítások ettől kezdve kihatottak az életszínvonalra, de ennek ellenére egyes makro egészségügyi mutatók – pl. a születéskor várható élettartam) – javultak.

A GDP mellett a *humán fejlettségi mutatót* (Human Development Index – HDI) jelzi a jóléti állam pozícióját. Ez a két mutató együtt mozog. A HDI a „jövedelmet, az iskolai végzettséget és a várható élettartamot méri” (Dahrendorf 2004, 12). Az emberi jólét számszerűsített kifejezése. A KSH értelmezése szerint a HDI, „értékét tekintve 0 és 1 között mozgó index¹ három mutató egyszerű átlagolásával áll elő: a 'hosszú és egészséges élet' célkitűzés a születéskor várható élettartamban kerül számszerűsítésre, az „iskolázottságot” olyan arányok képviselik, mint az írástudó felnőtt lakosság, valamint a különböző szintű iskolatípusokba történő beiskolázottak részesedése a népességből, végül az 'életszínvonalat' a vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó bruttó hazai termék reprezentálja” (KSH 2008). Magyarországon 1990-től mérnek HDI-t.

7.5 Könyvészet

1. BALÓ György - LIPOVECZ Iván (szerk.) 1989: *Tények Könyve '90 - Nemzetközi Almanach*, Ráció Kiadó, Budapest.
2. DAHRENDORF, Ralf (2004): *Egy új rend nyomában. Előadások a szabadság politikájáról a 21. Században* (Ford. Harmathy Veronika), Napvilág Kiadó, Budapest.

¹ „A Fejlesztési Program 2007/2008. évi jelentésében a világ országait három csoportra osztotta fel. Az első, magas humán fejlettséggel rendelkező országok esetében az index értéke 0,8 és 1 között alakult, amely feltételnek 70 ország felelt meg, közel 1,7 milliárdnyi lakossal. A legtöbb, 85 államot tartalmazó, 4,2 milliárdnyi népességgel rendelkező csoport a közepes humán fejlettségű országoké, amely vonatkozásában a HDI-index 0,5 és 0,8 között szóródik. Ebben a csoportban már csak két európai állam található, Törökország és Ukrajna, ide sorolódik viszont a világ két legnépesebb állama, Kína és India. Az alacsony humán fejlettséget tükröző, félmilliárd embernek otthont adó csoportba 22 afrikai ország tartozik, amiben jelentős szerep tulajdonítható a fertőző betegségek (például: HIV-vírus, malária) várható élettartamot jelentősen csökkentő hatásának is” (www.ksh.hu II. évfolyam 85. szám 2008. június 27).

3. EHRENREICH, Barbara (2002): Az új jobboldal támadása az állami jóléti politika ellen, in *Az új jobboldal és a jóléti állam* (válogatta és szerkesztette Bujalos István és Nyilas Mihály, fordította Juhász G.), Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület és ELTE Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék, Budapest, pp. 327-353.
4. PIERSON, Christopher (1996): The New Politics of the Welfare State, *World Politics* 48, No 2, pp. 143-179. [http://www.people.fas.harvard.edu/~iversen/PDFfiles/48.2 pierson. html](http://www.people.fas.harvard.edu/~iversen/PDFfiles/48.2%20pierson.html) (letöltve 2016. 11, 24.)
5. PREDA, Marian (2002): *Politica socială românească*, Polirom, Iași.
6. KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL (KSH), www.ksh.hu II. évfolyam 85. szám, 2008. június 27).

8. A KÖZÉP- ÉS KELET-EURÓPAI ORSZÁGOK SZOCIÁLPOLITIKÁJA

Kulcsszavak: a szocialista ellátórendszer előnyei és hátrányai, tranzíció, éretlen jóléti államok, a szociális védelmi rendszerek alappillérei

8.1 A volt kommunista országok, mint éretlen jóléti államok

A II. Világháború után megjelenő jóléti rezsimek jótékony hatása sok évtizeden keresztül elkerülte a szocialista blokk országainak szociálpolitikáját. Az egypártrendszerű pártállamokban a szociális problémák többnyire nem kerültek felszínre, az ideológia köntösébe öltözve, az állam és párthűség nevében, a látszatelégedettség uralkodott.

Az 1990-es esztendőkhöz beinduló társadalmi elemzések (Kornai 1992, Preda 2002, Deacon 1993, Zamfir 1995, Ringold 1999, Standing 1996, Kochanowitz 1997, Ferge 1997, Kligman 2000) felszínre hozták a szocialista rezsimek szociális védelmi rendszereinek sajátosságait, erőnyeit és hiányosságait. Ezek a következők: a társadalmi szolidaritás hiánya (Standing), a szociális ellátás visszaesése, az állampolgársági univerzális ellátás megszűnése, a társadalmi individualizmus (Ferge), a fiskális válság (Ringold, Kornai), az szociális védelmi rendszerek átalakításának nehézségei, az államtól való erős függőség (Kochanowitz), az intézkedések átgondolatlansága, ad hoc jellege (Zamfir), a kettősség politikája (Klingman), a kormányzat szegénységre irányuló kultúrája, alulfinanszírozott, hiányos és nem koherens ellátó rendszer, a civil társadalom (helyi közösség, egyház) szerepének lebecsülése (Preda 2002).

Az elemzések rámutattak arra, hogy a szociálpolitikai hiátus legfőbb oka az ideológiai szennyezettség mellett az anyagi erőforrások krónikus hiánya, az erőltetett és erőtlen hiánygazdálkodás, az államok eladósodása, mérhetetlenül nagy külkereskedelmi deficitje. Ezekben az országokban a lakosság anyagi és szellemi szükségleteinek kielégítése rendkívül alacsony szinten történt, noha egyes nyugati elemzők szerint a szociális költségek szintje összemérhető a fejlett ipari országok szociális költségeivel. A BHT 15-25%-át fordították erre a célra (Ringold 1999). A társadalmi jólét és a szociális költségek nagysága között aránytalanság van. A kommunista államok éretlen jóléti államok.

A kommunista országok szociálpolitikájának legerősebb oldala a teljes foglalkoztatottság megvalósítása volt, amelynek természet-szerűleg az életszínvonal emelkedését kellett volna maga után vonnia, ez azonban nem következett be. A teljes foglalkoztatottságból nem deriválódott a munka tisztelete, megbecsülése, a munka tisztességes javadalmazása, mert, a nyugati fogyasztói társadalmak, jóléti rezsimek válságával párhuzamosan, a hetvenes évek gazdasági recessziójának sodrásában, tulajdonképpen egy erős, de rejtett munkanélküliség éreztette hatását. E mellett pozitívumnak minősíthetők a munkához kapcsolt: rendkívül alacsony házbérek, az egészségügyi ellátás és az oktatás univerzalitása. A szociális védelem az alkalmazotti státushoz, a munkaviszonyhoz kapcsolódott és nem tekintették állampolgári jognak.

A szocialista-kommunista államok kétarcúságát jól mutatja a deklarált esélyegyenlőség és a mindenkinek kijáró ingyenes szociális szolgáltatások, illetve a párt-elit privilégiuma között tátongó szakadék. Bob Deacon (1993) szerint a szocialista-kommunista országok szociálpolitikáját az alábbi pozitív és negatív jegyek jellemezték:

8. Táblázat. A volt szocialista országok szociálpolitikájának jellemzői

POZITIVUMOK	NEGATIVUMOK
1. biztos munkahely	1. a munkanélküliséggel nem foglalkoznak, vagy felelőtlenül kezelik (rejtett munkanélküliség)
2. a munkások fizetése magas	2. rejtett privilégiumok a párt/államapparátus alkalmazottai számára
3. ingyenes szolgáltatások, pl. egészségügyi ellátás, de általános a kenőpénz, tárgyi ajándék, „apró figyelmesség”	3. fejletlen/ hiányos preventív ellátás, nagy az elhalálozás és a betegség (morbidity)
4. a női alkalmazottak különféle szabadságokat kapnak	4. a nők kötelesek dolgozni és a munkahely megtartása mellett nevelni a gyermeket; - munkamegosztás nemi alapon
5. jelentős lakbér támogatás	5. a lakásalap szubjektív elosztása (a privilegizált párt-elit jobb és nagyobb mértékben támogatott lakásokhoz jut
6. van szociális biztonsági rendszer (nyugdíj, fizetett betegszabadság)	6. nem követi az árak alakulását, az inflációt; - erős függőség a munkarégiségtől
7. a párt-állam és a munkahely paternalizmusa (atyáskodása)	7. a szociális szükségletek alulról felfelé történő autonóm megfogalmazásához való jog teljes hiánya

Forrás: Deacon 1993, 179.

Az átmeneti szakasz legfőbb kihívása a régi, megszokott, paternalista ellátásról való lemondás, az ingyenes szolgáltatások hiányának elfogadása, a szolgáltatások részleges vagy teljes megfizetése, a szociális biztonság megvásárlása a magánbiztosítási rendszertől, alkalmazkodás a piacorientált szolgáltatáshoz.

A szocialista társadalmak szociális ellátó rendszerének néhány előnyét az alábbiakban vázoljuk.

a) *A munkahely biztonsága* egyúttal munkakötelezettséget is jelentett. A szociális védelemhez való jogot ehhez kötötték. Nem bátorították a munkahelyi mobilitást, ellenkezőleg, fékeztek. Tetszőlegesen döntöttek el a „transzferkérés” jóváhagyását, ami azért volt fontos, hogy a munkafolytonossággal járó jogokat ne veszítse el az alkalmazott (apud Szabó 2007).

b) *A fizetések gyenge differenciáltsága* alapvetően alacsony bérszinten történt, a jövedelem nagysága inkább egy személy szükségleteihez, mint egy család költségeihez volt igazítva (Standing

1996). A fizetés többnyire a munkaerő újratermelődésére volt elegendő, semmint megtakarításra, vagyonképzésre, egy esetleges szociális krízis (betegség, vesztesség, rokkantság, baleset, válás, haláleset), nagycsaládi gondok, nyugdíjazás stb. következtében beálló hátrányok kompenzálására, a fenntartható életszínvonal biztosítására. Az értelmiségi munkát leértékelték. A nehéziparban, bányaiparban, az energetikai iparban dolgozó munkások magasabb fizetéseket kaptak, mint az értelmiségi pályán dolgozók (tanárok, orvosok), tehát ezek az országok úgymond „munkások államai” voltak, habár a könnyűipari és élelmiszeripari dolgozók alacsonyan bérezettek voltak. Ezt a jelenséget nevezi Deacon (1993) ipari és foglalkoztatási szegregációnak (apud Szabó 2007).

c) *Ingyenes egészségügyi ellátás.* Az állami költségvetésből finanszírozták. Az orvosok száma és a kórházi ágyak száma tekintetében a legtöbb szocialista-kommunista ország a jóléti államok szintjén volt, ennek ellenére az egészségvédelem rendkívül alacsony szintű volt, komoly hiányosságok jellemezték. Az egészségügyet az extenzív jelleg dominálta, a közegészségügyi ellátás differenciált és általában alacsony minőségi szinten elégtételt adott ki. Ennek sokféle oka volt: a pénzforrások hiánya, az alacsony költségvetési ráfordítás, a hiányos műszerdotáció, a fogyó gyógyászati cikkek és gyógyszerek hiánya, a kórházi ápoláshoz szükséges anyagi és élelmezési eszközök hiánya, stb. Mindezek ellenére a pártapparátus elitje magas szintű egészségügyi szolgáltatásban részesült. A helyzetet az is súlyosbította, hogy a meghirdetett ingyenesség csak szólam maradt, az alacsonyan bérezett egészségügyi dolgozók elvárták, hogy a beteg csúszópénzeket fizessen, ajándékokat adjon a vizsgálatért, a kezelésért, és minden komolyabb orvosi beavatkozásért a „kórházi folklór” hagyományai szerint honoráriumot fizessen a takarító személyzettől az orvosig, mindenkinek. Ez az állapot beárnyékolta az orvosi ellátás ingyenes és univerzális jellegét. A megelőzésre nem fordítottak elég figyelmet. Nagy volt a környezetszennyezés, az élelmiszer gyenge minőségű és elégtelen volt, gyakran az egészségre káros, ami a népesség általános egészségromlását idézte elő (apud Szabó 2007).

d) Az *anyavédelem* tekintetében az abortusz tiltása és kriminalizálása mellett a népesedés szaporulat emelése, a bölcsődei és napközi óvodai ellátás kiterjesztése, a 120 napos szülési szabadság és a gyermeknevelési segély (családi pótlék) voltak a legfontosabb ösztönzők.

e) A *szociális biztonság* eszközei: az öregségi nyugdíj, a rokkantsági nyugdíj, a munkabaleseti betegsegély és nyugdíj, a fizetett betegszabadság, a fizetett szülési szabadság.

8.2 A demokratikus átmenet szociális vonatkozásai

A tranzíció fogalmát az 1989 utáni társadalmi átalakulásokra szokták használni, a szocialista-kommunista tervgazdálkodásról a piacgazdaságra való átmenet megjelölésére. „Az átmenet vagy tranzíció egy politikai rendszer intézményeit, szerkezetét és funkcióit érintő mély társadalmi és gazdasági változásokat jelenti” (online Társadalomtudományi szótár). Ebben a társadalmi átalakulásban elvetik a marxista ideológiát, a diktatórikus rezsimről gyors iramban térnek át a demokratikus rendszer kiépítésére, az egypártrendszerű demokráciát plurális, többpárti demokráciává alakítják, a párt-államiságot parlamenti köztársaságok váltják fel, és kialakítják (adaptálják, megszüntetik vagy létrehozzák) az ennek megfelelő intézményrendszert. A demokratikus átmenet, amely a volt szocialista országokat jellemzi, az az út, amely az éretlen jóléti államtól elvezet a nyugati jóléti államig.

Az átmeneti szakaszt sajátos helyzet jellemzi. A poszt-kommunista országok egyfelől szeretnének minél gyorsabban fölzárkózni legalább az európai standard elfogadható legalsó szintjére, másrészt mindegyre a korábbi örökség gáncsába ütköznek. A helyzetet nehezíti ezen országok szűkös pénzügyi helyzete, az állami tulajdonú tervgazdaság átalakítása a magántulajdon alapú piacgazdaságra, a gyengén működő gazdaság, az infláció, a munkanélküliség, az új szociális problémák, a politikai érdekek, a demográfiai (etnikai, elöregedés, lecsökkent születési ráta, migráció és emigráció) sajátosságok, társadalmi feszültségek, az uniós elvárásoknak megfelelés és az ezekből adódó feszültségek, a kommunizmus öröksége, stb. A

nagy makrogazdasági átalakítások sok új típusú szociális problémát eredményeznek, amelyekkel a kormányoknak szembe kell nézniük. Kornai (1992) a magyar tranzíciót elemezve, az átmenet nehézségeit négy fiskális problémára vezeti vissza, úgy mint:

- Az adminisztratív kiadások csökkentésének szükségessége, de lehetetlensége is, mivel, miközben egyes kiadások mérsékelhetők, más kiadások megemelkednek, így a végeredmény lenullázódik: a törekvések hatástalanok maradnak.
- Az állami vállalatok „természetes szelekción” esnek át, a legtöbbet bezárnak, amelynek velejárója a munkanélküliség, mint új szociális probléma megjelenése. Ez az újszegénység legfőbb oka. Másfelől, csökken az állami szektorból származó adóbevétel, ami költségvetési zavart okoz. Ennek következménye az állami támogatások csökkenése és a munkanélküliséggel járó kiadások emelkedése.
- A formálódó magánszektor és az állami szektor leépülése az adóbevételi források apadását eredményezi, sok a kibúvó arra, hogy a vállalatok ne fizessék be a profitadót, inkább egy párhuzamos, ún. fekete vagy szürke gazdaságot működtetnek, és ez lehetséges, mert sok a joghézag.
- A fiskális terhek a jóléti ellátás miatt túlméretezettek, a valóságban azonban rendkívül alacsony szintűek. A költségvetési források elégtelenek a szociális ellátások finanszírozására, így a volt szocialista országokban csak egy „koraszülött jóléti állam” teremthető meg (Kornai 2002, 489.).

A leírt problémák általános érvényűek a szocialista utódállamokban. Az új problémák és az ezek kezelésére tett kísérletek rosszul tervezettek, vagy egyáltalán nincsenek megtervezve. A poszt-kommunista ország egyikének sem sikerült egy átgondolt szociálpolitikát kidolgoznia, az intézkedések *ad-hoc* jellegűek, stratégia nélküliek (Deacon 1993, Ringold 1996.). Deacon (1993) szerint a tranzíció periódusában az alábbi szociálpolitikai kérdések vártak és várnak megoldásra:

a. A szociális védelem javítása, főleg a lakás, az orvosi ellátás és a társadalmi biztonsági szolgáltatások területén, azoknak az elvárá-

soknak a teljesítése, amelyek a kommunista rezsimben csupán csak ígéretetek voltak, vagyis a jóléti államok életszínvonalának a megközelítése.

b. A gazdasági szférában bekövetkezett változások negatív hatásainak csökkentése (gondoljunk az állami szubvenciók megvonására a legfontosabb élelmiszerek, gyógyszerek, energiahordozók, szolgáltatások terén). Az összes Kelet- Európai országban a jövedelem reálértéke csökkent, megjelent a munkanélküliség, elmélyült a társadalmi polarizáció, a lakosság széles rétege elszegényedett.

c. A gazdaság életképessé tévése, a pénzforrások bővítése, a GDP növelése, annak ellenére, hogy a nemzetközi hitelező szervezetek (Világbank, Nemzetközi Valuta Alap) megköveteli a költségvetési hiány fenntartását. (Deacon 1993.)

8.3 A szociális ellátórendszer újraszervezése az átmeneti szakaszban

A szociális védelmi rendszer adaptálása az átmenet kihívásaihoz egyrészt a gazdasági szerkezet megváltozása, másrészt az európai integrációs követelményekben megfogalmazott felzárkózás miatt elkerülhetetlen volt. Az átmenet költségeit egyetlen állam sem tudta önerőből finanszírozni, ezért ezt egyrészt a külföldi tőke bevonásával, másrészt a Világbanktól és az IMF-től felvett kölcsönökkel valósította meg, ami az országok adósságterheit fokozta. A Bruttó Hazai Termék (GDP) visszaesése és a kölcsönökkel járó országteher mellett szerény színvonalú ellátó rendszert alakítottak ki. Azonban, az átalakítások strukturális jellegűek voltak, amelyek megfeleltek az európai szociális ellátó rendszereknek, de a szolgáltatások színvonala a régi szolgáltatások béklyójában maradt. A kialakított szociális védelmi rendszer négy alappillérre épült:

- Munkanélküli ellátás,
- Nyugdíjellátás,
- Szelektív szociális védelem,
- Egészségvédelem.

A *munkanélküli ellátás* bevezetése újdonságnak számít, korábban nem szerepelt a szocialista országok szociális rendszerében. Elsőként Magyarország (1986), a '90-es évektől a többi ország is sorra törvénybe foglalta. A munkanélküli segély megvásárolt jog, kötelező járulékbefizetéshez kötik. Kivételt képeznek a frissen végzettek, akik az iskola elvégzése után nem kerülnek munkahelyi alkalmazásba. Romániában a társadalombiztosításnak külön részét alkotja, a kötelező járulékbefizetés a jövedelem 1%-a. A jogosultság meghatározott időre terjed ki.

Az *öregségi nyugellátás* a társadalombiztosítás legfontosabb komponense, ugyanakkor az időskori megélhetést biztosító jövedelem legfontosabb forrása. Finanszírozása a szolidaritáselvű nyugdíjpénztárak alapjaiból, illetve állami költségvetési pótlólagos átutalásokból történik. A nyugdíjbiztosítási rendszer átszervezése nagyon nehéz és bonyolult folyamat, ezért lépcsőzetesen valósul meg. Ebben a folyamatban figyelemmel kell lenni az előregedő társadalmak sajátosságaira, amelyek fokozzák az állami terheket. Emellett, a nyugdíjrendszer átalakításában figyelembe kell venni „a kötelező társadalombiztosítás hatálya alá tartozó személyek körét, a társadalombiztosítási járulékok mértékét, az ellátásokra való jogosultsági feltételeket (pl. biztosítási idő, nyugdíjkorhatár stb.), az ellátások folyósításának idejét” (Pákozdi, é.n.). Az átszervezett nyugellátásban a magánnyugdíj képzése jelenti az újdonságot. Nagyobb társadalmi biztonságot jelent, mert pótlólagosan, önkéntes jelleggel lehetővé teszi a kötelező állami nyugdíjpénztárból származó alacsony nyugdíjak kiegészítését. A Közép-Kelet Európai államok nyugdíj rendszerében is megjelennek a nyugat-európai rendszerekben meghonosodott nyugdíjellátmányi elemek, mint pl. az öregségi nyugdíj, a rokkantsági nyugdíj, az özvegyi nyugdíj, az árvasági nyugdíj, de nem kerül bele a szülői nyugdíj, amely a fejlett rendszerekben sem egységes (pl. Spanyolországban, Olaszországban, nyugdíjjogosultsággal rendelkeznek a szülők, nagyszülők és testvérek, Luxemburgban az oldalági rokonok is, mint eltartottak, amennyiben a család egy tagja, mint társadalombiztosított a rendszer része (Pákozdi, é.n.)). A Kelet-Európai nyugdíjrendszerek közül Románia az elsők között felzárkózott a jóléti államokban

megszabott nyugdíjkorhatárokhoz, de a nyugdíjellátmány szintje az EU-28 utolsó előtti helyére elegendő, csak Bulgáriát előzi meg. Az alábbi táblázat a nyugdíjkorhatárt példázza:

9. Táblázat. Az öregkori nyugdíjkorhatár alakulása a világ fejlett országaiban, 2014-ben.

	Férfiak	Nők		Férfiak	Nők
Ausztrália	65	65	Norvégia	67	67
Ausztria	65	60	Lengyelország	65	60
Belgium	65	65	Portugália	66	66
Kanada	65	65	Szlovák Köztársaság	62	62
Chile	65	60	Szlovénia	65	65
Cseh Köztársaság	62,7	61,3	Spanyolország	65,2	65,2
Dánia	65	65	Svédország	65	65
Észtország	63	61	Svájc	65	64
Finnország	65	65	Törökország	60	58
Franciaország	61,2	61,2	Egyesült Királyság	65	62
Németország	65,3	65,3	Egyesült Államok	65	65
Görögország	65	65	Románia	65	63
Magyarország	62,5	62,5	OECD átlag	64,7	63,5*
Izland	67	67			
Írország	66	66	Más nagy országok		
Izrael	67	62	Argentína	65,0	60,0
Olaszország	66,3	62,3	Brazília	65,0	60,0
Japán	65	65	Kína	60,0	60,0
Korea	65	65	India	58,0	58,0
Luxemburg	65	65	Indonézia	55,0	55,0
Mexikó	65	65	Orosz Föderáció	60,0	55,0
Hollandia	65,2	65,2	Szaúd-Arábia	60,0	55,0
Új-Zéland	65	65	Dél-Afrika	60,0	60,0

Forrás: OECD 2015 - Pensions at a glance 2015, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2015/retirement-ages-for-basic-and-minimum-pensions-2014_pension_glance-2015-table12-en#.WDIQxfI95PY (letöltve 2016.11.26.) *Románia nélkül

A nyugdíjrendszer átalakításának sajátosságai:

- Az átmeneti társadalmak nagyszámú nyugdíjast örökölték a kommunista társadalmaktól, amelynek száma erőteljesen megegyezkedett a gazdaság szerkezeti átalakulása és a nagyszámú munkaerő felesleg megjelenésének következtében,
- Alacsony nyugdíjazási korhatár,
- Alacsony szintű nyugdíjellátás,
- A nyugdíjkorhatár lépcsőzetes emelése (a legtöbb országban a nyugdíjkorhatárt a korábbi 57-62 évről 65 évre a fokozatosság elve alapján szándékozták felemelni. Romániában a munkanélküliség visszaszorítása érdekében a '90-es években bevezették a korkedvezményes nyugdíjazást, a korhatárt 50 éves korhoz és legalább 30 éves munkahelyen eltöltött, ledolgozott időhöz (nők), illetve 55/35 évhez (férfiak) kapcsolták. Ez az intézkedés a nyugdíjalap kimerüléséhez, a társadalom fölgyorsított előregedéséhez vezetett.
- Az önkéntes magán nyugdíjbiztosítási és a pótnyugdíj biztosítási alapok létesítése (a Világbank és a Nemzetközi Valuta Alap (IFM) javaslatára) (Popescu 2004b).

A *szelektív szociális védelem* a szegénység visszaszorítására, a társadalmi marginalizálódás megfékezésére irányul. „A célpopuláció olyan személyekből áll, akik vagy kimaradtak a társadalombiztosítási rendszerből, mivel nem tudtak eleget tenni az ottani szigorú feltételeknek, vagy már felhasználták a társadalombiztosításból eredő szolgáltatásokat és juttatásokat” (Szabó 2007, 43, Popescu 2004b, 93.). Ferge nehezményezi a szegénypolitikák klasszikus szemléletéből származó felfogást, miszerint a szegénységgel küzdőket meg kell különböztetni érdemtelenekre (akik önhibájukból szegények) és érdemesekre, és csak az „érdemesültek” csoportjába tartozó személyeket kellene támogatni, mert helyzetük „egyéni balszerencséből” adódik. Csak ezek „részesülhetnek a közpénzből nyújtott

segítségben, amennyiben van erre fedezet [...] Ők nem jogosultak a közösség támogatására, hanem a köz (esetleg a közösséget megtestesítő állam) jóságát élvezik” (Ferge 1994, 282.). Ferge szerint „a szegénypolitika célja az, hogy a küszöb alatt élő egyének, illetve családok helyzetén javítson (Ferge 1994, 281.). Az ellátás sajátossága a decentralizált felelősségkirívás, a költségterheknek a lokális költségvetésre való hárítása. A jogosultság elbírálása un. vagyonteszt (a családi jövedelem egésze) alapján történik, önkényes, alacsony hatékonyságú, nem tudja megfékezni a mélyszegénység újratermelődését. „A juttatások pénzbeli értéke igen alacsony, több országban ez még a létminimumhoz szükséges szintet sem éri el” (Szabó 2007, 43, Popescu 2004b, 93.). Ez az áldatlan helyzet a finanszírozási források alacsony voltára mutat. Nincs olyan állam, amely ne akarná a társadalom elszegényedését megállítani, vagy a legalsó réteghez tartozókat (underclass / legnagyobb részben a roma közösség tagjai) visszavezetni a társadalomba, azonban, ennek két fontos ok állja útját, a hozzá nem értő kormányzás és az ebből levezethető védelmi rendszer rövidlátósága, inkoherenciája, „mai napra irányultsága” (Preda 2002), illetve a pénzforrások hiányossága, a GDP drasztikus visszaesése következtében. A GDP az 1989. évhez viszonyítva 75-76%-is visszaesést könyvelt el 1992-ben és 1996-ban (Preda 2002, 144), következésképpen a kormány egy szegénységi büdzséből gazdálkodhatott, amelynek mintegy 14-17%-át költhette szociális védelemre, kevesebbet, mint amennyit az tranzíció első öt évébe költhetett Bulgária (17-27%), Magyarország (16-32%), Lengyelország (20-30%), Csehország (21-26%) (Zamfir 1995, Preda 2002).

Az *egészségvédelem* vonatkozásában is ugyanaz a forgatókönyv érvényesült: a hosszúra elnyúló átmeneti periódusban visszaesés következett be az egészségvédelem finanszírozásában, az ismert okok miatt. Az alábbi táblázat értelmezése az egyes országok GDP rátájának drasztikus csökkenésének kontextusában lehetséges.

10. Táblázat. A GDP (BHT) és az egészségvédelemre (EV) fordított GDP rész összevetése néhány volt szocialista országban, az átmeneti periódusban (%).

		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	2000*	2010*	2014*
Bulgária	BHT	-0.3	-9.1	-11.7	-7.3	-2.4	1.8	2.1	7.23	-4.22	1.55
	EV	3.3	4.0	4.1	5.4	3.7	3.9	3.7	6.07	7.24	8.44
Cseh Köztársaság	BHT	2.4	-1.2	-11.5	-3.3	0.6	2.7	5.9	4.29	2.29	4.2
	EV	4.8	5.1	5.1	4.6	8.5	7.8	7.5	6.31	7.43	7.41
Lengyelország	BHT	0.2	-11.6	-7.0	2.6	3.8	5.2	7.0	4.26	3.69	3.6
	EV	3.0	4.3	4.8	5.1	4.7	4.5	7.2*	5.50	6.88	6.35
Magyarország	BHT	0.4	-3.5	-11.9	-3.1	-0.6	2.9	1.5	4.22	0.74	2.9
	EV	3.4	3.6	4.2	4.8	4.5	6.8	3.6*	7.05	7.85	7.40
Románia	BHT	-5.8	-5.6	-12.6	-8.8	1.5	3.9	7.1	2.39	-0.79	3.73
	EV	2.5	2.9	3.3	3.3	2.7	3.1	2.9	4.32	5.88	5.56
Szlovákia	BHT	1.1	-2.5	-14.6	-6.5	-3.7	4.9	6.8	1.21	5.08	3.59
	EV	5.1	5.7	6.4	6.2	4.7	5.0	5.5	5.49	8.50	8.05
Oroszország	BHT	1.6	-4.0	-5.0	-14.5	-8.7	-12.6	-4.0	10	4.50	-3.72
	EV	2.6	2.4	2.6	2.4	3.6	3.2	2.4	5.42	6.83	7.07

Forrás: ICCV, in Rebeleanu-Bereczki 2007, 59-60 (Adaptált és átszerkesztett);

*<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?>;

<http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.TOTL.ZS?>

Az egészségügyi rendszerek tehát még ideig-óráig a régi rendszer örökségét hordozták. A reformok bevezetésének késlekedését mindegyik kormány a pénzforrások hiányával magyarázta. Az egészségügyi reformtörvények bevezetése nem egyszerre történt, de az európai csatlakozási feltételek között ez is szerepelt. A reformfolyamatokat külső nyomás indította el. Az alábbi táblázat a reformok bevezetését foglalja össze.

11. Táblázat. Az új egészségbiztosítási modellre való áttérés a Kelet-Európai országokban

ORSZÁG	A törvény elfogadása	A járulékfizetés megkezdése
Bulgária	1998	1999
Cseh Köztársaság	1990	1993
Észtország	1991	1992
Lengyelország	1997	1999
Lettország	1993	1993
Litvánia	1991	1991
Magyarország	1991	1991
Románia	1997	1999
Szlovákia	1994	1994
Szlovénia	1992	1992

Forrás: Popescu 2004b, 143.

Az egészségügyi rendszerben végrehajtott strukturális reformok az alábbi célokat szolgálták:

- Az állam szerepének csökkentése, az egészségügy decentralizálása és megtisztítása a politikai ideológiáktól,
- Az állami monopolhelyzet megszüntetése az egészségügyi ellátásban, úgy a finanszírozás, mint a tulajdon tekintetében
- Az egyéni felelősségvállalás növelése,
- A hatékonyság és az ellátás minőségének javítása (GVG 2002, in Popescu 2004b).

8.4 A Kelet-Európai szociálpolitikák közös vonásai

Annak ellenére, hogy mindegyik átmeneti ország sajátos és eltérő nemzeti szociálpolitikát képvisel, mégis nagyon sok közös elem, hasonlóság van bennük. Deacon (1993) alapján a következőket soroljuk fel:

- az új munkanélküliek védelmében és az infláció hatása miatt elértéktelenedő jövedelmek kompenzálása érdekében előkészítetlen, kapkodó, meddő és perspektívák nélküli intézkedéseket hoznak,
- megvonják az alapvető javak és szolgáltatások támogatását (szubvenció), nem törődve a könnyen sebezhető érintett réteg szociális helyzetével, a megvonás következményeivel,
- az állami szolgáltatások lecsökkentése során kialakult hiátus betöltésében különféle karitatív szolgáltatásokra és önkéntességre számítanak,
- a szociális védelem területén független, civil szerveződések (alapítványok, egyesületek) jelennek meg,
- az orvosi és szociális szolgáltatások korlátozott magánosítása,
- az állami társadalmi biztosítási rendszer fokozatos leépítése és a hozzájárulásokból finanszírozott társadalmi biztosítási rendszerre való áttérés,
- lemondanak a gyermekgondozó intézmények (óvodák, bölcsődék, napközik) egy részének szolgáltatásairól,

- a politikai/bürokratikus privilégiumokon alapuló egyenlőtlen, diszkriminatív szociális szolgáltatásokat felváltják a piaci viszonyokra (pénz) alapuló egyenlőtlen szociális szolgáltatások,
- a szociális védelem decentralizációja, és helyi felügyelete, szegényes pénzforrások feltételei között (Deacon 1993, in Popescu 2004b, 89-90).

Ferge (1997) a szociális ellátás alapvetésének megváltoztatására hívja fel a figyelmet. Az átmeneti társadalmakban fokozatosan, de viszonylag gyorsan megváltoznak a tulajdonviszonyok is. A privatizáció során kialakul a szocializmusra korábban nem jellemző magántulajdon. Az állam visszaszorul, a magánszektor megerősödik. Ennek sodrásában alapvető változások következnek be a szociális védelem területén is, amelynek előmozdításában az európai globalizációs hatások és integrációs követelmények játsszák a főszerepet. Megváltozik az ideológiai diskurzus is. Az állami finanszírozás visszaszorulásának és a hozzájáruláson alapuló társadalmi biztosítási rendszernek a megerősödésével a szociális védelem a „megvásárolt biztonság” alapjaira épül át. Az állam, mint adakozó, már nem létezik. Az állampolgári jogra épülő univerzalitás elvét a társadalombiztosítás elve váltja fel. Ferge azt is megfogalmazza, hogy a szocializmus totális foglalkoztatottsága, a munkanélküliség hiánya révén elért nulla szegénység megszűnik. Elfogadják, hogy van munkanélküliség, amely társadalmi probléma, tehát megjelenik az új szegénység, amely szociális ellátásra szorul, tehát a volt szocialista országokban ki kell szélesíteni a bismarck-i biztosítás-alapú szociális védelem rendszerét. Ellenkező esetben a munkanélküliség a társadalom polarizálódását eredményezi. Az államnak szolidaritást kell vállalnia a munkanélküliek támogatásában, olyan körülmények között, amikor mindegyik társadalmi kategória a pénzforrások elnyeréséért harcol. Az átmeneti társadalomnak fent ismertetett jelenségét Ferge a társadalmi szféra individualizálódásának nevezi (Ferge, 1997, 166-173).

A Kelet-Európai országok szociálpolitikáinak közös vonásai a társadalmi átmenet fázisában:

- az univerzalitás eltűnése és a társadalombiztosítási rendszerre való áttérés,
- a szociális szolgáltatások szintjének visszaesése (nyugdíjak, családsegélyek, munkanélküli támogatások),
- az elszegényedés és a társadalmi polarizálódás, mint probléma elfogadása,
- az egyházi vagy más közösségi karitatív támogatások felerősödése,
- a jóléti államokbeli karitatív missziók megjelenése.

8.5 Könyvészet

1. DEACON, Bob (1993): *Developments in East European Social Policy*, in: Jones, C. (ed.), *New Perspectives on the Welfare States in Europe*, Routledge, London/New York, pp. 177-198.
2. FERGE Zsuzsa (1994): *Szociálpolitika és társadalom*, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület és az ELTE, Budapest.
3. FERGE Zsuzsa (1997): *A Central European Perspective on the Social Quality of Europe*, in: Beck, W.-van der Maesen, L.-Walker, A. (ed.), *The Social Quality of Europe*, Kluwer Law International, Hague/London/Boston.
4. KLIGMAN, Gail (2000): *Politica duplicității*, Humanitas, București.
5. KORNAI János (1992): *A poszt szocialista átmenet és az állam. Gondolatok fiskális problémákról*, *Közgazdasági Szemle*, XXXIX. évf., 6. sz. (489–512. o.)
6. POPESCU, Livia (2004b): *Politicile sociale Est-Europene între paternalism de stat și responsabilitate individuală*, Presa Universitară Clujeană, Ed. II, Cluj-Napoca.
7. PÁKOZDI Ildikó (é.n.): *Nyugdíj az Európai Unióban*, Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, KüM Integrációs és Külgazdasági Államtitkárság, Felelős kiadó: dr. Balázs Péter, Budapest. http://www.bmeip.hu/download/engemi_serint/Nyugdij%20az%20EU-ban.pdf (letöltve 2016. 11. 26.).
8. REBELEANU-BERECZKI, Adina (2007): *Politicile în domeniul sănătății în contextul reformei sociale din România*, Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca.
9. RINGOLD, David (1999): *Social Policy in Postcommunist Europe. Legacies and Transition*, in Cook, L.J.-Orenstein, M.A.-Rueschemeyer, M (eds.), *Left Parties and Social Policy in Postcommunist Europe*, Westview Press, Boulder, Co, pp. 11-46.

10. STANDING, Guy (1996): Social Protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets, in Gosta Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition. Nation adaptations in global economies*, Thousand Oaks, , Sage Publications, London.
11. SZABÓ Béla (2007): *Szociálpolitika*. Presa Universitară Clujeană, Kolozsvár.
12. ZAMFIR, Cătălin (1995): Politica socială în România în tranziție, în Zamfir, E. – Zamfir, C. (coord.), *Politici sociale. România în context european*, Alternative, București.
13. OECD 2015 - *Pensions at a glance 2015*, [http://www.keepeek.com/ Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2015/retirement-ages-for-basic-and-minimum-pensions-2014_pension_glance-2015-table12-en#.WDlQxfI95PY](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2015/retirement-ages-for-basic-and-minimum-pensions-2014_pension_glance-2015-table12-en#.WDlQxfI95PY) (letöltve 2016. 11. 26.).
14. TÁRSADALOMTUDOMÁNYI SZÓTÁR, Adatbank, Erdélyi Magyar Elektronikus Könyvtár, <http://szotar.ro/?szotar=tt&id=7> (letöltve 1016. 12. 16.).
15. WORLD BANK: [http://data.worldbank.org/indicator/ NY.GDP.MKTP.KD.ZG?](http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?); [http://data.worldbank.org/indicator/ SH.XPD.TOTL.ZS?](http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.TOTL.ZS?)

9. A SZOCIÁLPOLITIKA A GLOBALIZÁCIÓ ÁRAMLATÁBAN

Kulcsszavak: globalizáció, a globalizáció hatása a szociálpolitika alakulására

9.1 A globalizálódás mint világjelenség

A globalizálódás – ma bennünket érintő értelmezés keretében – elsősorban az európai országok gazdasági-társadalmi-strukturális közeledését, értékharmonizációját jelentő modern törekvés, amely a nemzetállamok és a nemzetek, de általában az országok és az egyének közötti távolságok lecsökkenésében vagy megszűnésében ölt konkrét, megtapasztalható formát. Ez a tendencia tágabb, világméretű vonatkozásban is érvényes, noha köztudott, hogy a népek, kultúrák, vallások közötti szembenállás, a gazdag és szegény országok közötti különbség komoly szakadékként tátong a világban.

A globalizálódás jelenségét az információ-robbanás (internet, MTV, CNN a maga üzenettartalmaival) gyorsítja fel, amely serkenti a gazdasági, kulturális, kommunikációs életet is, lerövidíti a térbeli távolságokat és hatást gyakorol a befogadó kultúrákra, a népek mentalitására és a kormányok politikai opciójára. Emellett a közös tőke- és munka-piac, a szupranacionális és globális szereplők (IMF, Világbank, ENSz, multik) erős nyomást gyakorolnak a nemzetállamokra, de nem kevésbé van hatással a szociális és környezeti kérdések globális szintű összekapcsolása a nemzetközi diskurzusban (Deacon, Hulse és Stubbs 2012). Olyan korban élünk, amikor számos nemzetközi hatás éri a nemzeti államok politikáját, ezen belül szociálpolitikáját, amely meggyengíti a hagyományos, ez ideig érvényes alapállást, miszerint a szociálpolitika nemzeti hatáskörű politikai cselekvés. A népek természetes törekvése a jóléti társadalmak megteremtése, amely magától érthetően a működő jóléti modellek értékeinek befogadását jelenti, a kormányoké a nemzeti és nemzetközi érdekek és értékek összehangolása. Ez nemcsak a

szociális diskurzusnak, illetve a szociális védelmi rendszernek a strukturális átalakítását jelenti, hanem a nemzeti szintű szociális jogok kiterjesztését is.

A globalizálódás eszméje magában hordozza az uniformizálódás és a diverzifikáció látszólagos ellentétét. Az amerikanizálódás, mint jelenség az uniformizálódás jegyében zajlik (lásd McDonald's-kultúra, hiper-magazin láncok, az erőszak-filmkultúra, a libertinizáló zenekultúra, stb.). A konzervatív hagyományőrző kultúrák azonban megsűrrik ezeket a hatásokat, a saját értékrendszerük alapján fogadják be, ill. adaptálják. Ez teszi lehetővé a diverzifikációt.

A globalizálódás a hatás-visszahatás dialektikájában mozog, amely a társadalmak minden szegmensében a gyengébb elemek lemorzsolódását, a kemény elemek felülkerekedését vetíti előre.

A szociálpolitikák globalizálódó tendenciája is a diverzifikáció irányba mutat, ami a szociálpolitikák sokféleségét generálja. A szociálpolitikák alakulása minden korban a politikai és gazdasági szférák jellege által meghatározott. A politikum (aktuális politika, reálpolitika, hagyományok, világpolitikai nyomások) és a gazdaság komoly hatással van a szociálpolitikák alakulására. A nemzeti politizálás és a nemzetgazdaság elszigetelése mára már lehetetlen igény, ennek megfelelően, habár minden országban a szociálpolitikák megőrzik nemzeti jellegüket, a szociális gondok megoldásában a globális modelleket igyekeznek meghonosítani és az ezekhez kapcsolódó intézményrendszert kiépíteni. „Az emberi társadalom egyre inkább globális jelleget ölt, és előbb vagy utóbb ki kell alakítani az ennek megfelelő globális intézményeket (...) egy progresszív jövedelemadó rendszert [ami jövedelemtranszfert jelent a gazdag országoktól a szegényekhez]...egy megerősített ENSZ-t” (UNDP, 1992, idézi Deacon és mtsai, 2012, 7.). Ennek a globalizálódási trendnek az a következménye, hogy a nemzeti kormányok „eredeti” megoldásai, problémakezelési gyakorlata veszít erejéből, a nemzeti kormányok szociálpolitikájukat a globális modellekhez közelítik. Ezzel együtt természetesen nő a regionális vagy nemzetek feletti intézmények hatása, legerőteljesebben azokban az országokban, amelyek a

jóléti társadalmak értékeit elfogadják, magukévá teszik és a jóléti társadalmak közösségébe kívánnak belépni. Ilyen az összes volt szocialista, szovjet szatelit állam. Ezeknek az országoknak bizonyos feltételeket kell teljesíteniük gazdasági, társadalmi, politikai vonatkozásban egyaránt, ahhoz, hogy a jóléti államok táborába felzárkózhassanak. A felzárkózási törekvés egyúttal a globalizálódási kihívások elfogadását is jelenti. Néhány nemzetek fölötti szervezet segíti ezt a folyamatot, részben finansziális támogatásokkal, részben olyan javaslatokkal, amelyek a gazdasági struktúraváltást, a jogi-politikai-adminisztratív intézményrendszer kiépítését segítik. Ilyen intézmények: Európai Unió, ENSZ, NATO, Világbank, IFM, Egészségügyi Világszervezet, Nemzetközi Törvényszék, stb.

A globalizálódás számos új alkalmazkodási szükségletet hív életre. Így például a nemzetgazdasági és térségi-, illetve lokális szinten egyaránt kézzelfoghatóvá váló, a globalizáció hatására megerősödő szociális gazdaság a gyengülő állami szerepvállalás ellensúlyozásaként felvállalja a társadalmi és munkaerőpiaci integrációval, az egyének és csoportok közti esélyegyenlőség megteremtésével, valamint a környezeti fenntarthatósággal kapcsolatos érdekek párhuzamos érvényre juttatását (Juhász, 2013, 45).

9.2 Globalizációs hatások a szociálpolitikában

Mishra (2012) fogalmazza meg azt a gondolatot, hogy a globalizáció áll a jóléti állam átalakulásának a háttérében. A globalizálódási törekvések megnyilvánulása a szociálpolitikában:

- A gazdaság globalizálódása miatt átértékelődik a szociálpolitika, ami szorosan összefügg a világ gazdaság elhúzódo recessziójával. A recesszió negatív hatásai (munkanélküliség, infláció, a beruházási kedv mérséklődése, a gazdasági előrelátás, a kiszámíthatóság csökkenése, stb.) a szociálpolitikák átértékelődését vonták maguk után, lemondtak olyan, a jóléti államok alaptörekvéséről, mint a keynesi „zéró munkanélküliség”, vagy a beveridge-i univerzalizmus. Mishra az európai

szociálpolitikát az amerikai „posztmodern” szociálpolitika mintájára képzelel el, amely inkább csak „fél-jóléti állam” (Jansson 2011). Nem csak a „zéró munkanélküliségről”, hanem az univerzalizmusról is le kell majd mondani, egyiket se kell szent és sérthetetlennek tekinteni a posztmodern világban – véli Mishra (1993). Ez a helyzet váltotta ki a teoretikusok borúlátó vélekedését a jóléti társadalmak kríziséről. Ha krízisről nem is, de komoly szociálpolitikai hanyatlásról valóban lehet beszélni. Japán az egyedüli erős ipari ország, ahol a korábbi szociális védelmi rendszer működését nem veszélyeztette az általános gazdasági hanyatlás, köszönhetően gazdasági életének viszonylagos különállásának.

- A gazdaság általános stagnálása, a nemzetközi tőketulajdonosi érdek, a nemzetközi pénzintézetek és intézmények nyomás gyakorlása, az integrációs célkitűzések miatt a nemzeti kormányok a spórolásos költségvetés-politikára rendezkednek be, a szociális biztonság kárára.
- A tőke szabad áramlása következtében a központosított tervgazdálkodásról a piacgazdaságra áttérő országokban a szakszervezeti mozgalmak nem tudják betölteni nyomásgyakoroló szerepüket az őt megillető szinten, mivel a beáramló idegen tőke csak addig marad egy bizonyos országban, ameddig a tőke tulajdonosa gazdasági érdekei érvényesülnek, ellenkező esetben kivonul, áthelyeződik egy másik országba.
- A munkanélküliség fokozódása és általános jelenséggé válása következtében a szakszervezeti harc veszített erejéből, az óvatos szakszervezeti-szakmai politizálás kerül előtérbe, amely a munkáltatói (patronátus) és kormányzati érdekek jobb, a szociális igények gyengébb érvényesülése jellemző. A tranzícióban levő országokban ez a helyzet az elszegényedésnek és a társadalmi polarizálódásnak kedvez.
- A munkaerő migráció a szegényebb, gazdaságilag (és politikailag) fejletlenebb régiók irányából a gazdaságilag-társadal-

milag stabilizáltak tekintett régiók irányába a szociálpolitikákat kiegészítő paragrafusok beiktatására kényszerítik, az államháztartás megterhelését eredményezik, ami hozzájárul a szegénységi szint mélyüléséhez, az elszegényedési mutatók romlásához.

- A piacgazdaság liberalizmusa az állami beavatkozás csökkenését eredményezi, az állam tehát felszabadítja magát a szociális védelem biztosításának kötelezettsége alól, korlátozott kötelezettséget vállal, az univerzalitás elvét fokozatosan a biztosítási elv veszi át.

A fentebb felsorolt jelenségek a gazdasági, fiskális és szociális politikák megváltozására utalnak. Ezek a változások nagy vonalakban, többé-kevésbé hangsúlyozottan általános érvényűek a múlt század második felében kiépített jóléti társadalmakban és a jóléti társadalmi modell meghonosításán fáradozó, az uniós integrációt politikai szándékként kinyilvánító ex-kommunista országokban egyaránt. Nyilván itt nem a tőkemigrációra gondolunk első sorban, noha a tőkeáramoltatás ma már nemcsak a fejlett kapitalista országok kiváltsága.

A globalizálódás egyaránt megmutatkozik a gazdaság, a pénz, a politika és az intézményesülés területén.

Gazdasági vonatkozásban a leglátványosabban a transznacionális cégek, trösztök (olajtársaságok, autóipar, acélgyártás, elektronikai termékek, távközlés, stb.) terjeszkedése jelzi ezt a folyamatot. „A globalizáció növelte a tőke nemzetállammal szembeni erejét. A szabad kereskedelem terjedésével és a szabad külföldre távozás lehetősége következtében a tőke jelentős része a korábbiaknál jóval kevésbé kötődik a nemzetállamhoz” (Mishra 2012, 199).

Munkaerő vonatkozásában is változás állt be. A nemzeti munkaerő vándorlása azt eredményezi, hogy a jobb megélhetés irányában mozdul el. Ezt a humán tőke (munkavállalói szféra) szabad mozgása teszi lehetővé. „A hazai piacoknak és a hazai munkaerő-kínálatnak sincs olyan jelentősége, mint a jóléti állam virágkorában” – summázza Mishra (2012, 200).

Fiskális szempontból az országok az adópolitikák alakítása által képesek pozitívan hatni a szociálpolitikára. A fő szempont a minél jobb helyzet elérése a versengésben, amely az illető ország általános megítélését alapozza meg az állampolgárok megelégedése közepette.

Politikai szempontból az Európai Unió tagországainak politikai magatartásában fedezhető fel a globalizálódás. Az európai Alkotmány tervezete elbukott, de létrejött az Alkotmányt helyettesítő 2007. évi Lisszaboni Szerződés. Egyre gyakrabban fogalmazzák meg a közös uniós külpolitika szükségességét is. De megvalósult a közös fellépés a bűnözéssel szemben is. A határok átjárhatósága, szimbolikussá válása a politikai egység irányát jelöli ki. 2016-ban ez az irány elég bizonytalannak látszik. A „Brexit”, a migrációs nyomás, az amerikai liberalizmus válságjeleit mutató elnökválasztási győzelem (pl. Donald Trump megválasztott elnök), az Európai Unió szociálpolitikáját is átgondolásra készíti. A szociális problémák újragondolt megoldása akár a brit jobboldal által javasolt „intelligens jóléti modell”, amely a jólétet nem az osztogató „*hand out*” államban, hanem a jóléti erőfeszítéseket az polgárokra kényszerítő „*hand-up*”, azaz a jólétre ösztönző, ahhoz hozzásegítő államban látja. A jólét megvalósulhat az egyéni kezdeményezések, az autonóm döntések, a polgári felelősség révén (Commission on Social Justice, 1994).

Intézményrendszer tekintetében azt kell kiemelni, hogy a nemzeti intézmények mellett kiépült az Unió megfelelő intézményrendszere is, amely a szupranacionális európai intézmények – Európa Tanács, Európai Parlament, Európai Bíróság, stb. – javaslatai szerint történik. Hall és Midgley (2012) a szociálpolitikák fejlődésének irányait lokális, nemzeti és globális dimenzióban írja le.

9.3 Összegzés

A századforduló utolsó és első évtizede társadalmi és politikai változásokat hozott. A XX. század utolsó évtizedében megkezdődött a kelet-közép-európai országok strukturális átalakulása egy központosított, erősen paternalista szociális védelemről egy ambivalens értékekre építkező szociálpolitikai felzárkózás. Az irány nem tiszta, mindegyik állam a saját útját járja. Cél egy jóléti modell lemintázása, de a modell kiválasztása esetlen, inkohereus, átgondolatlan, ezért némely állam a mediterrán modell felé hajlik, mások a bismarcki társadalombiztosítási modellt választják, vagy épp az amerikai fél-jóléti modellt. A bizonytalanságot a strukturális átalakítások költségei mellett az is fokozza, hogy a társadalmak, beleértve az EU-28-at, maguk is folyamatos változásban vannak, folyamatosan jelentkeznek be nem kalkulált új kihívások, és új stratégiai elképzelések. Ma nincs egyetlen olyan jóléti modell se, amelyet fel lehetne építeni, hiszen a nyugati rendszerekben is folyamatosak a reformok. Ha néhány évvel ezelőtt a globális szociálpolitikai diskurzus szinte főáramlatnak (*main stream*) számított, a migrációs zavar és a kelet-nyugat közötti fagyossá vált dialógus, a terrorveszély, a társadalmi bizonytalanság fokozódása, a társadalmi közérzet és biztonságromlás ezt a szemléletet erős kritika alá vonja. A '90-es évek derekán még úgy gondolták, hogy „a globalizáció és a regionális gazdasági szövetségek kialakulása és tevékenysége csökkentik a nemzetállamok szuverenitását és autonómiáját. Bár a regionális szövetségeknek megvan az a képességük, hogy – mint az EU esetében láthatjuk – szupranacionális szociálpolitikát alakítsanak ki, ennek nagyon korlátozottak az esélyei. Másrészt viszont úgy tűnik, hogy a regionális szövetségek nagyobb lehetőségekkel rendelkeznek a gazdasági deregulációra és arra, hogy nyomást gyakoroljanak a tagországok szociális védelmi rendszereinek gyengítése érdekében” (Leibfried és Pierson, 1995, idézi Mishra 2012, 202). Azt elismerik, hogy

a „globális tőkének politikai hatalom van a kezében”, ugyanakkor, a globális szociálpolitikai diskurzus ellenzői arra figyelmeztetnek, hogy nem szabad eltúlozni a tőke erejét, és alábecsülni az állam hatalmát (Yeats 2012, 26). „Szerintem – mondja Yeats – a tartós befolyással rendelkező „lokális” tényezők visszahatnak a globalizációra, s kiiktathatatlan szerepük van abban, milyen konkrét formákat ölt helyileg. Mindez azt valószínűsíti, hogy az egyes országok között mutakozó intézményi, kulturális és politikai különbségek sokkal tartósabbak lesznek majd hosszú távon, mintsem a globális „külső” erők képesek lennének fölszámolni őket” (Yeats 2012, 26). A vita tovább folytatódik arról, hogy melyik szociálpolitikai szempontnak van jövője: a globálisnak, avagy a hagyományos nemzetállami hatáskörbe tartozónak. Jelen körülményeket figyelembe véve, és itt a politikai diskurzus megváltozásának jeleire, a választási sikerekre, és, nyilvánvalóan, a globális szociálpolitika eszközeinek és intézményi hátterének – törvények, egységes fizetőeszköz, a bérek, az ellátó rendszerek – hiányosságaira gondolunk, még jó ideig nem kell tartani a globális szociálpolitika győzelmétől.

9.4 Könyvészet

1. Commission on Social Justice/Institute for Public Policy Research, 2004, *Social Justice: Strategies for National Renewal*, Guernsey Press Co, UK.
2. DEACON, Bob-HULSE, Michelle-STUBBS, Paul (2012): A globalizáció és a szociálpolitika, in *Globális szociálpolitika*, Válogatta és szerkesztette Nyilas Mihály, Budapest: ELTE - TáTK, pp. 2-25.
3. HALL, Anthony-MIDGLEY, James (2012): Fejlesztési célú szociálpolitika: lokális, nemzeti és globális dimenziók, in *Globális szociálpolitika* (válogatta és szerkesztette Nyilas Mihály), ELTE - TáTK, Budapest, pp. 47-89.
4. JANSSEN, Bruce S. (2011): *The reluctant welfare state: Engaging history to advance social work practice in contemporary society*. 7th ed. Belmont, CA: Brooks-Cole.
5. JUHÁSZ G.: The Role and Importance of Social Economy in the Development of Local Community and Economy and Regional Convergence. In: Humán Innovációs Szemle. 2013. 1-2. szám. 38-45. p.

6. MISHRA, Ramesh (1993): Social Policy in the Postmodern World, in Jones C (ed.): *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Routledge, London.
7. MISHRA, Ramesh (2012): A globalizáció logikája és a jóléti állam változó háttere, in *Globális szociálpolitika* (válogatta és szerkesztette Nyilas Mihály), ELTE - TáTK, Budapest, pp. 199-203.
8. YEATES, Nicola 2009: Social Politics and Policy in an Era of Globalization: Critical Reflections, in Yeates, N.-Holden, C. (eds): *The Global Social Policy Reader*, The Policy Press, Bristol, pp. 35-57.

10. A CSALÁDRÓL VALÓ GONDOSKODÁS – A MODERN SZOCIÁLPOLITIKÁK ALAPVETÉSE

Kulcsszavak: családpolitika, a családpolitika eszközei, a családpolitika pillérei, adópolitika

10.1 A családpolitika mint a szociálpolitika legátfogóbb része

A társadalom legátfogóbban a családban képződik le, hiszen a társadalom általános állapotát a család érzékeli a legjobban. Ezért kijelenthető, hogy a család elégedettségi szintje a társadalom fokmérője. A társadalom prosperitásának két legfontosabb területe a gazdaság és a népesedés. A gazdaság fejlettségét nemcsak a makrogazdasági mutatók (GDP, foglalkoztatottsági ráta, életszínvonal) jelzik, hanem azok szubjektív értékelése, megítélése (termékbőség, magas fogyasztói hajlandóság, biztonságérzet, optimista jövőkép) is. A gazdaságnak kulcsszerepe van a társadalom másik alapterületére, a népességre. A népesség, mint emberi erőforrás (számbeliség, demográfiai egyensúly, képzettség, műveltség) befolyásolni tudja a gazdaság fejlődését, amely a maga módján, visszahat a demográfiai szférára. A gazdaság és a népesség szorosan összekapcsolódó, alapvető társadalmi tények, dinamikus hatnak egymásra. A gazdaságnak azonban elsődleges szerepe van.

A népesség növekedésével vagy csökkenésével azonban nemcsak a gazdasági helyzet van kihatással, hanem a jogi és közigazgatási feltételek is befolyásoló tényezőként hatnak (Györbiró 2015).

A gazdaság- és népesedéspolitika szorosan összekapcsolódik az egészségpolitikával és az oktatáspolitikával, hiszen mindkettő a társadalmi haladás előfeltétele. A családpolitika a család minden olyan aspektusára kiterjed, amely közvetlenül vagy közvetve érinti a társadalmat. A családpolitika azokat a területeket öleli fel, amelyek a család életminőségének javítását szolgálják, és amelyet a társadalom

általános érdekeinek rendelkeznek alá. Lakner Zoltán (2006) szerint a családpolitika rendszere nyolc pillérre (alrendszerre) épül.

12. Táblázat. A családpolitika szerkezete

A családpolitika pillérei	Funkciók
1. Közvetlen családtámogatások	1. gyerekvállalás ösztönzése 2. a gyerekgondozási és ellátási költségek részleges átvállalása 3. a szülés, gyermekágy és kisgyermek gondozás idején otthon maradó szülő védelme a munka piacának szorításaival szemben, a munkahely megtartásának biztonsága 4. a családi jövedelem kiesés részleges pótlása
2. A családsegítés rendszere	A krízisbe vagy krízis-közeli helyzetbe kerülő családok segítése
3. Gyermekjóléti szolgáltatások	A családok és gyermekek krízismegelőző (prevenciós) szakmai segítése, családsegítő intervenció
4. Közösségi védelem	Civil önszerveződések a családok védelmére és segítésére
5. A családok és a munkahelyi szerepek összehangolását szolgáló rendszer	1. napköziben történő ellátást vállaló szolgáltatások 2. munkajogi védelem
6. Egészségügyi szolgáltató rendszer	1. védőnői szolgáltatások 2. család-, gyermek- és iskolaorvosi szolgáltatás
7. Otthonteremtést ösztönző programok, támogatások rendszere	1. első lakásvásárlási kedvezmények, kedvezményes kölcsönök 2. kedvezményes házbérek 3. állami alaptól épült lakások kiutalása fiatal házasoknak
8. Családbarát környezet	1. család-központú családpolitika 2. családtámogató versenyszféra

Forrás: Lakner 2006.

10.2 A családpolitika fontossága

Abból indulunk ki, hogy a család, mint a társadalom legkisebb strukturális (szervezett) része, alapvető társadalmi funkciókat lát el. A család közvetlen módon részt vesz a társadalom működésében, azon keresztül, hogy a gazdasági (termelő és fogyasztó) és reprodukciós funkciókat nem tisztán öncélúságból tölti be. Mint fogyasztó és mint demográfiai tényező, alapvető szerepet tölt be a társadalmi reprodukcióban, amelyben nem kis szerepe van a család kultúra teremtő és kultúra közvetítő funkciójának. A társadalomnak érdeke a család védelme, éppen ezért az állam közhatalmi eszközeivel (parlament, kormány, jog, helyi közigazgatás) olyan politikai intézkedéseket

foganatosít, amelyeken keresztül beavatkozik a család életébe, a család különböző fejlődési stádiumaiban, vagy krízishelyzetekben.

Georgeta Ghebrea (2000) szerint az állami beavatkozásokat az alábbi meggondolások indokolják:

a. A hagyományos családstruktúra fellazulási tendenciája, a hagyományos családrend zavara (válások, egyszülős családok, élettársi és nem törvényes házastársi kapcsolatban élés, egyedülállóság), amely a gazdaságilag és társadalmilag erős, konszolidált családtípus megjelenéséhez vezetett. Megnőtt a gyermekgondozásban és gyermeknevelésben bekövetkező rizikó, valamint a törvénytelen gyermekszülések száma. Gyakori a család, a házasság elutasítása, a nőtlenség, az egyedül élés vállalása, illetve az egy gyermekes család, ami a társadalom demográfiai előregedését eredményezi.

b. A női munkavállalás általánossá válása és az ebből fakadó anyagi és szociális függetlenség megteremtése a nők körében, amely átalakította a hagyományos apa-anyaszerepeket. Szükségessé vált a gyermekek gondozását és nevelését segítő intézményrendszer (bölcsőde, napközi, szociális ellátás, egészségügyi szolgáltatás) létrehozása. A családi funkciók egy részét gondozó-ellátó-nevelő intézmények vették át.

c. A család funkcióinak átalakulása során a család elveszítette gazdasági funkcióját, ami abban mutatkozik meg, hogy a gyermekvállalást már nem a családi munkaerőképzés, hanem az emocionális kötődés motiválja. A gyermek többletköltségként jelenik meg a családi költségvetésben, ami rontja a család életszínvonalát. A többgyermekes családmodell eltűnésének ez az egyik lehetséges magyarázata.

d. Az általános gazdasági-társadalmi fejlődés negatív hatásainak (munkanélküliség, infláció, reálbérek csökkenése, egészségügyi és szociális szolgáltatások drágulása, lakáshiány, házbér) ellensúlyozása (Ghebrea 2000, 78-79).

10.3 A családpolitika eszközei

A családpolitika, mint általában a szociálpolitika szükséglet-kielégítő funkciót tölt be. Akkor lépik működésbe, amikor a hagyományos családtípusban jól működő másik két szükséglet kielégítési forma, az önellátás és a kölcsönösség (reciprocitás) nem elégséges. Ebben az esetben folyamodnak a központosított újraelosztáshoz (Zombori 1997, 82-83). Ez azt is jelenti, hogy az állam beavatkozása fokozatosan egyre nagyobb teret nyert, a társadalmi fejlettség, a társadalmi szükségletek és az állami elosztási lehetőségek összefüggésében. A mai posztmodern társadalmak liberális ideológiája, valamint a nagy állami költségvetési deficit következtében – és ez az összes posztindusztriális társadalmakra jellemző – az állam egyre jelentősebb méretekben hátrál ki a társadalmi igények redisztribúciós kielégítéséből, aminek következménye az, hogy a szociálpolitikai ellátások és támogatások köre beszűkül.

A szociálpolitika és a családpolitika – akár szűkebb, akár tágabb definíciója szerint értelmezzük – szerepe abban áll, hogy a piaci elsődleges jövedelemelosztás (bérek) hiányosságait némiképp ellensúlyozza.

A családpolitika eszközei ugyanazok, mint a szociálpolitikáé, általában. Ghebrea (2000) a családpolitika eszközeit két csoportra osztja:

a.) Gazdasági eszközök:

- A jövedelem, mint a gazdasági szférából származó elsődleges elosztás családra eső kvantuma.
- Az állami költségvetésből származó jövedelem, mint a másodlagos redisztribúció családra eső kvantuma. Az állami költségvetés az állami bevételekkel való gazdálkodást, a bevételek elköltését jelenti. A költségvetés szabályozásának két eszköze van:
 - az adórendszer vagy fiskális politika (adók, illetmények), amely két úton járul hozzá a másodlagos elosztáshoz. A horizontális elosztás eszköze pl. az adócsökkentés, az HÉA csökkentés, amelyben minden család részesülhet. A vertikális

elosztás azt teszi lehetővé, hogy a nagyobb jövedelmű családoktól a kis jövedelmű családokhoz kerüljön pénz (például a sokgyermekes családokhoz, az országos átlagbér alatti jövedelemmel rendelkező családokhoz, a nyugdíjas családokhoz). Ennek leggyakrabban alkalmazott módszere a progresszív adózás,

- pénzügyi szabályozások vagy monetáris politika (szubvenciók, hitelek, kamatok, árfolyam).

b.) Nem gazdasági eszközök. Ide tartoznak:

- a jogi eszközök – az alaptörvényben (alkotmány) rögzített jogok, törvények, jogi szabályozások, rendeletek,
- a politikai eszközök – kormányhatározatok,
- a politikai-adminisztratív intézményrendszer – amelyeken keresztül gyakorlatba ültetik a családpolitikai normatívát, illetve ellenőrzik azok végrehajtását.

Ghebrea (2000) a gazdasági és gazdaságon kívüli eszközöket hat nagy területbe csoportosítja:

1. A *bérijövedelem* a létfenntartás és az életszínvonal biztosításának elsődleges és legfontosabb eszköze. Származhat gazdasági tevékenységből – munkavégzés, tőketulajdon, vállalkozás –, amely bér vagy profit formájában jelenik meg, vagy a redisztribúció révén. A jövedelemszerzés a gazdasági és költségvetési szférában¹ valósul meg. A jövedelmet mindig névleges (nominális) értékben fejezik ki, de ennek semmilyen jelentősége nincs a család életszínvonala tekintetében. Mégis fontos mutató az országos minimálbérhez való viszonyítás okán. A jövedelem életszínvonalra gyakorolt hatását a reáljövedelem² és a

¹ A költségvetési szférából származó bér, tekinthető másodlagos jövedelemelosztásból származó jövedelemnek is, amennyiben ezt a jövedelemformát a jórészt adókból és illetékekből származó központosilag összegyűjtött pénzek újraelosztásából származtatják. Mi azonban elsődleges jövedelemnek tekintjük, mivelhogy egy munkaszolgáltatás ellenértékét fejezi ki, tehát munka által jutunk hozzá.

² A jövedelem reálértéke azt fejezi ki, hogy egységnyi pénzből mennyi árumennyiség szerezhető be.

fogyasztói kosár³ mutatói jelzik. Szociálpolitikai szempontból a törvény által garantált minimálbérre, illetve különböző bérkiegészítésekre (kompenzációk) vonatkozik. A jövedelemképzés másik útja a piaci szféra megkerülésével, a másodlagos újraelosztás (redisztribúció). „Jelentheti a megtermelt javak fizikai összegyűjtését, vagy csak a felettük való rendelkezési jog központosítását. A modern társadalmakban elsősorban bizonyos pénzek központosításáról és újraelosztásáról van szó” (Zombori 1997, 83.). A központosított pénzbevétel többféle forrásból történik – adók,⁴ illetékek,⁵ járulékok⁶ vagy hozzájárulások,⁷ bírságok,⁸ díjak⁹ – amelyek az államháztartás (központi vagy lokális költségvetés, költségvetés) bevételeit alkotják. A családi jövedelem fenti formái a munkabér vagy a profit valamilyen megjelenítődése. Ide sorolható még a nyereség vagy öröklés útján történő jövedelemszerzés. Ezek törvényes bevételi források. A jövedelemszerzés törvénytelen eszközökkel is történhet, például csalás vagy eltulajdonítás révén. Az elsődleges jövedelem és a másodlagos elosztás (redisztribúció) két alapfunkciót tölt be:

- Garantálja a család minimális létszükségletét,
- Szinten tartja a család vásárló erejét. Ezen alapfunkciók ellátása érdekében, szükség szerint beavatkozik a család jövedelemképzésébe. A beavatkozás leggyakoribb formája a jövedelem (bér) indexálása és az infláció okozta vásárlóerő csökkenését megakadályozó jövedelem kiegészítés (kompenzálás).

³ A fogyasztói kosár azon élelmiszerek pénzben kifejezett átlagárát jelenti, amelyek elfogyasztása szükséges a létminimum fenntartásához.

⁴ Ellenszolgáltatás nélküli fizetési kötelezettségek – románul impozite (pl. személyi jövedelemadó, HÉA).

⁵ Ellenszolgáltatás fejében történő fizetési kötelezettség – románul taxe (pl. útlevelel illeték, vámilleték, bélyegilleték, úthasználati illeték)

⁶ ellenszolgáltatást megalapozó, célirányos (címkézett) elvonás – románul contribuție (pl. egészségbiztosítási járulék, nyugdíjbiztosítási járulék)

⁷ ellenszolgáltatással vagy anélkül történő címkézett elvonás – románul contribuție (pl. szolidaritási elvonás, munkanélküliségi hozzájárulás)

⁸ jogsértés, törvényszegés következtében kirótt ellenszolgáltatás nélküli közigazgatási (pénzbeli) szankció – románul contravenție

⁹ egy termék használatáért vagy egy igénybe vett szolgáltatásért fizetett pénzösszeg – románul onorariu, taxă, cotizație (például orvosi vizitdíj, vízumdíj, ügyvédi honorárium, tagsági díj, részvételi díj). (vö. Zombori 1997, 129-130.). Megj. A román nyelvben kevésbé differenciált a terminológia).

2. *A családi ellátások* a családnak juttatott jövedelemkiegészítő pótlékok, pénzbeli juttatások, járadékok rendszere. A családtámogatások lehetnek univerzálisak, vagy szelektívek. Az univerzális elosztás azt jelenti, hogy egy meghatározott ellátás minden olyan személy (vagy család) számára (esetleg az országban tartósan letelepedett, állampolgársággal nem rendelkezők számára is) jár, akik az ország területén élnek, hivatalos státuszban. Univerzális ellátás lehet pl. az állampolgári vagy országban lakási jogon járó egészségügyi ellátás, az oktatás, a gyermeksegély, a nyugdíj. A szelektív elosztás leggyakoribb jelentése az, hogy a különféle segélyekre, termékekre és szolgáltatásokra a rászorultság, a jövedelemszint, a szegénység, a munkanélküliség vagy valamilyen más speciális élethelyzet vagy krízishelyzet jogosít fel. A szelekció bizonyos kritériumokhoz kötött, tehát célcsoportokra irányul. Például a nyugdíjellátásra csak azok jogosultak, akik fizették a nyugdíjbiztosítást. Az elosztásban való részesedés lehet normatív vagy diszkrecionális. Ez utóbbi esetében kritériumként leggyakrabban a jövedelemtesztet és a vagyontesztet használják. Ezek képezik ti. az ún. megélhetési tesztet („*means test*”). Ez fejezi ki a rászorultságot, akik *segélyben* részesülhetnek.

3. *Fiskális vagy adópolitika.* Minden államháztartási bevételi tétel, amelyet az állam központi és helyi szervein keresztül a fizikai és jogi személyektől vagy szervezetektől a közkiadások fedezése céljából, közvetlen ellenszolgáltatásokkal vagy anélkül, törvényes jogszabályok alapján begyűjt, általános szóhasználatban adózásnak nevezzük. Az adóztatás állami tevékenység. A központi és a helyi adórendszeren keresztül valósul meg. Három alapfunkciót tölt be:

- *fiskális funkció:* a közkiadások fedezésére szolgáló forrásképzés,
- *politikai (társadalmi) funkció:* a jövedelem újraelosztása révén az állam erősítheti a demokratikus igazgatás érzését (az adózó állampolgárnak éreznie kell az adófelhasználásból származó minőségi javulást társadalmi létben, elősegítheti a társadalmi békét, javíthatja az elégedettség érzetét, a bizalmat a társadalmi igazságosság iránt,

- *gazdasági funkció*: az adópolitika a gazdasági hatékonyság növelésének eszköze lehet (pl. adókedvezmények, vámkedvezmények bevezetése, különböző adókulcsok stb.) (vö. Ghebrea 2000).

Az adópolitikai ismereteket Zombori (1997) alapján ismertetjük. Zombori szerint az adópolitikának három alapelve van:

a. Az *adókivetés alapelve* a mértékletesség és az arányosság. Az adókivetés megtervezésében figyelemmel kell követni azt, hogy milyen mértékben előnyös vagy hátrányos az adózó állampolgár szempontjából. Az adókivetésben az alábbi adóelveket kell követni:

- *ellenértéki adóelv* – a kivetett adók valamilyen szempontból legyenek az adóbefizető hasznára is. Az ellenértéki adóelv három értéket követ,
- *egyenértékűség*: az adó mértéke és az állam által nyújtott szolgáltatások mértéke legyen arányos,
- *hasznosság*: az adó mértéke legyen arányos az állam által nyújtott szolgáltatások hasznával,
- *biztonság*: az állam garantálja a személyi és vagyoni biztonságot.
- *teljesítőképességi adóelv* – az adó mértéke legyen arányos az adózó polgár lehetőségeivel, legyen méltányos,
- *áldozati adóelv* – az áldozathozatal mértéke legyen arányos és egyenlő.

b. Az *adóelosztás elve* arra vonatkozik, hogy minden állampolgár legyen adóköteles, kivételezettek nélkül (Romániában a magas állami tisztségviselők adómentesítettek).

c. Az *adóhatás elve* arra vonatkozik, hogy olyan adóztatási politikát kell folytatni, amely serkentőleg hat a gazdaságra, emeli a társadalmi jólétet és biztonságot, eredménye legyen kézzelfogható. Az adórendszer megítélésében azt veszik figyelembe, hogy mennyire méltányos, milyen a hatékonysága és milyen társadalmi hatást vált ki. Ha az azonos jövedelműeket azonos adóterhek sújtják, *horizontális méltányosságról* van szó. *Vertikális méltányosságról* akkor beszélünk, ha a

magasabb jövedelműek adóterhei nagyobbak, mint az alacsony jövedelműeké. Az adórendszer *hatékony*, amennyiben a rendszer fenntartási költségei alacsonyak, a gazdaságra serkentőleg hat és a másodlagos elosztás valóban a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését, az általános jólétet segíti megvalósulni. Az *adórendszer hatásossága* abban áll, hogy fiskális eszközökkel képes gátat vetni az adócsalásnak, az adózási kötelezettség kikerülésnek.

Az adókat több szempontból lehet osztályozni, az alábbiak szerint (vö. Zombori 1997).

Az adóztatás tárgya szerint:

- *bevételt terhelő adók*: jövedelemadók: személyi jövedelemadók, társasági nyereségadók, hozadéki adók: földadó, bérleti adó, kamatadó,
- *vagyont terhelő adók*: az adótárgy tulajdonosát, használóját vetik adó alá (pl. gépkocsiadó, ingatlan adó),
- *fogyasztást terhelő adók*: általános fogyasztási adó (ÁFA), élvezeti cikkek utáni luxusadó (alkohol, kávé, cigaretta).

Az adóztatás alanya szerint:

- egyéni adó (pl. személyi jövedelemadó),
- családi adó (pl. egy családi vállalkozás nyereségi adója),
- házastársi adó (pl. ingatlanadó),
- társasági adó (cégek profitadója).
- Az adóztatás nyílt vagy rejtett volta szerint:
- közvetlen adók (pl. a személyi jövedelemadó, a fizetésre kötelezett és a befizető ugyanaz a személy.)
- közvetett adók (pl. általános forgalmi adó, amelynek befizetésére a kereskedőt kötelezi a törvény, de az adót ténylegesen a vásárló fizeti meg.)

Az adó mértékének megállapítása állami feladat, törvény írja elő. Két fogalom érdemel említést: az *adókulcs* és az *adósáv*.

Az *adókulcs* az adóztatás alá vont jövedelem vagy érték százalékos aránya. Attól függően, hogy egy adórendszerben milyen adókulcsot/kulcsokat alkalmaznak, az adóztatás lehet egységes vagy lineáris (arányos), progresszív (a jövedelem bevétel függvényében növekvő), degresszív (a jövedelem bevétel függvényében csökkenő) és regresszív (bizonyos jövedelemszintig növekvő, majd csökkenő).

- *Lineáris adózás* az, ha mindenki *egységes adókulcs* alapján fizeti az adót, függetlenül a jövedelem nagyságától. Romániában 2005-től a személyi jövedelemadó egységesen 16%. Előnye az, hogy leegyszerűsíti a rendszert, kisebb az adóhatóság működtetési költségintje, nem sérti a méltányosság elvét, mert a nagyobb jövedelem után nagyobb az adó mértéke. Hátránya annyi, hogy megsérti a teljesítőképesség elvét, mivel nem veszi figyelembe az adózó lehetőségeit.
- *Progresszív adózás* az, amelynek alapján a teljesítőképesség elve áll. Eszerint az egyre magasabb jövedelmek után egyre magasabb adókulcs alapján számítják ki az adóterhet. A jövedelemszinteket törvény írja elő. A különböző jövedelemszinteket *adósávoknak* nevezzük. Egy progresszív adórendszerben több adósávot is meghatároznak. Minden adósávhoz más adókulcsot rendelnek. A legmagasabb adósávhoz az ún. *marginális adókulcsot* (határkulcs) illesztik, amely a legmagasabb. Ha a különböző adókulcsokat átlagoljuk, akkor megkapjuk az adózott jövedelem *átlagos adókulcsát*. Az évi jövedelemadó kiszámításakor használják. A progresszív adózás hátránya a teljesítmény visszafogása, de bonyolult, költséges és idő- és személyzetigényes rendszer. Tulajdonsértő és szabadságkorlátozó hatása is van, mert annál nagyobb terhet ró ki, minél nagyobb erőfeszítést, minél több munkát vállalunk. Előfordulhat az is, hogy egy magasabb adósáv alsó határán levő jövedelem kisebb nettó jövedelemmé alakul, mint egy alsóbb adósávban levő jövedelem, a nagyobb adókulcs miatt.

- *Degresszív adózás* lényege az, hogy az egyre magasabb jövedelmekre egyre kisebb adókulcsot alkalmaznak. Főleg az infláció, a gazdasági recesszió ellensúlyozása céljából alkalmazzák, azért, hogy ne akadályozzák a befektetési, fejlesztési és munkahelyteremtési törekvéseket, hogy a gazdaságra pozitív hatást gyakoroljon. Ösztönzi a vállalkozói kedvet, a teljesítményt. Az adórendszer hatásosságát is növeli, mivel az alacsony adózási feltételek indokolatlanná teszik az adóbevallás eltitkolását. Hátrányként az hozható fel, hogy sérti a méltányosság elvét.
- *A regresszív adózás* a progresszív és degresszív adózási rendszer kombinációja. Az adókulcs meghatározott jövedelemszintig progresszíven emelkednek, majd fokozatosan csökkennek. Célja a fejlesztési-beruházási hajlandóság növelése, illetve a termelés volumenének fokozása.

Az egyének adóztatása nem mindig méltányos, ha arra gondolunk, hogy pl. egyazon háztartásban élő, azonos jövedelemmel rendelkező többgyerekes családfőnek és aggregénynak azonos jövedelemadót kell fizetnie, noha költségei, nyilvánvalóan nem azonosak. A méltánytalanság kivédésére bizonyos adóztatási technikákat dolgoztak ki. Ilyen pl. az *adókedvezmény*. Adókedvezményben csak a reális jogviszonyban lévők részesedhetnek. Minden adórendszerben megtalálható az *adókedvezmény* és az *adómentesség*, amely az adómentesítés révén jövedelemnövekményt idéz elő. Az adómentesség és az adókedvezmény transzferjövedelemként a jóléti újraelosztás egyik módja (vö. Zombori 1997).

4. *A szociális ellátás* rendszere a család számára adható pénzbeli támogatásokat foglalja magába. Olyan állami (költségvetési, tehát központi) juttatások, amelyekben csak bizonyos társadalmi kategóriák részesülnek. Az alábbi segélyeket tartalmazza:

- Gyermekpénz.
- Anyasági támogatások.

- Családi események támogatása (például a szülés, a halálozás, az iskolakezdés, stb.).
- Árvasági nyugdíj vagy iskoláztatási támogatások valamely szülő elhalálozása miatt.
- Özvegységi nyugdíj.
- Szegény családok pénzbeli támogatása (energiapótlék, étkezési jegy, ingyenes vagy csökkentett egészségügyi- és gyógyszerellátás).
- Többgyermekes családok támogatása (Ghebrea 2000, 107).

5. *Szociális szolgáltatások csoportjába a társadalmi intézményekhez, mint társadalmi alrendszerekhez való hozzáférhetőség tartozik. A két legfontosabb, univerzális jellegű társadalmi szolgáltatás az egészségügyi alapellátás és az oktatás. A társadalom ingyenes vagy kedvezményes hozzáférhetőséget biztosít minden erre jogosult család (és egyén) számára, az esélyegyenlőség jegyében. A társadalmi szolgáltatások célja a családok életminőségének emelése, a népegészségügyi mutatók javítása vagy romlásának csökkentése, illetve a társadalom számára szükséges (minőségi) humánerőforrás biztosítása. Mindkét szolgáltatás komoly erőfeszítésekkel, költségekkel terheli meg az állami költségvetést, mivel itt a kiadások jóval meghaladják a szektoriális bevételeket, ezért folyamatosan finanszírozási gondokkal küzdenek. Ezt mutatják a folyamatos pénzkivonások, költségvetési elvonások, a szóban forgó szektorok GDP-részarányos alulfinanszírozása. A kortárs társadalmakat a jóléti társadalom lebontása jellemzi, ami az állam fokozatos kivonulását jelenti a családi szolgáltatások köréből. A gyakorlatban azt érzékelik a családok, hogy megszűnik az állam gondoskodása, problémáikkal magukra maradnak. A fejlett családpolitikával rendelkező társadalmakban a társadalmi szolgáltatások az egészségügyi és oktatási szektorok mellett kiterjedhetnek:*

- a gyermekek otthoni gondozására és felügyeletére,
- a szabadidő menedzsmentre,
- a családi tanácsadásra és családterápiára,

- a táplálkozási és higiéniai tanácsadásra,
- a családi konfliktuskezelésre,
- idősök problémakezelésére, ellátására, stb. (Ghebrea 2000, 96).

6. *A családi jövedelem pótlásának gyakori formája a jövedelem kiegészítés, amely lehet fix jövedelempótlék – minden bérkategóriát fix összeggel emelnek meg, minden hónapban, ahogyan a törvény rendelkezik, vagy százalékos bérkiegészítés, azaz, a bérjövedelemre kiszámított százalékarányos bérkiegészítés. A jövedelemindexelés lényege az infláció hatásának csökkentése. A fix összegű támogatás egy alkalommal (például a lakás hőszigetelésére, alternatív energiakapacitás – kazán – beszerelésére folyósított támogatás, anyasági pénz) vagy évente egyszer (karácsonyi vagy húsvéti juttatás), esetleg havi rendszerességgel (gyermekpénz, étkezési jegy, szállítási bérlet, házbér) történik. A jövedelem indexálása a családi jövedelem fix összeggel való kiegészítésének gyakorlatát váltja föl. Arra szolgál, hogy az állam némileg pótolja az infláció (a pénz vásárlóerejének gyengülése) okozta családi reáljövedelem veszteségeket, hogy ezen keresztül csökkenjen a társadalom elszegényedése, elviselhetővé váljon a szegénység (Ghebrea 2000, 97.).*

7. *A differenciált ártámogatás a termék ellenértékének részleges átvállalása. Ilyen például a fűtéspótlék.*

Maria Voinea (2005) szerint a családpolitika instrumentumai:

1) *a családra vonatkozó törvények képezik a családpolitika legfontosabb gazdaságon kívüli eszközét. A családtörvények lefektetik azokat a jogi alapokat, amelyek meghatározzák a családpolitika alakítását. Ezek a törvények szabályozzák:*

- a házasságot,
- a házasságkötés alsó határát,
- a válást,
- a gyermektartást,

- a védekezést és terhesség megszakítást,
- az anya és a gyermek jogait,
- a szülők jogait és kötelességeit a kiskorú gyermekkel szemben,
- a gyermek törvényességét,
- az özvegyek jogait,
- az időskorúak jogait,
- a hátránnyal élők jogait,
- a nők jogait.

2) *a jövedelem és a másodlagos jövedelemelosztás,*

3) *a családtámogatás rendszerét,* amely a pénzbeli és/vagy természetbeni juttatásokat (pl. gyermekpénz, anyasági juttatások, családi események vagy krízisek költség kiegészítő támogatásai),

4) *az adópolitikán keresztül megvalósuló fiskális rendszer,*

5) *a pénzpolitika,* amely szabályozza a családi hitelfelvételi kedvezményeket, illetve a családi támogatásokat (szubvenciókat),

6) *a szociális támogatási rendszer,* amely a családi krízishelyzetekben történő beavatkozásokat szervezi meg (vö. Voinea 2005).

10.4 Összegzés

A családpolitika célkitűzéseit és feladatait a konkrét gazdasági-társadalmi és politikai kontextus, valamint az európai szociálpolitikai normatíva határozza meg. A célkitűzéseket a gazdasági és társadalmi ésszerűségnek kell alárendelni, oly módon, hogy a deklarált célok reálisan megvalósíthatóak legyenek, és ne váljanak a politikai populista diskurzus, a pártok érdekpoltizálásának eszközéül. A racionális szociálpolitika az, amelyet a makrogazdasági mutatók alátámasztanak. A gazdasági nyomás akadályozhatja a társadalmi szükségletek szociálpolitikai eszközökkel történő kielégítését, de a felelős politikai tényezőknek ennek túlhaladására kell törekedniük, mert a családpolitika, eltérően a szociálpolitikától – mint általános és konkrét szociális

szükséglet kielégítésére vonatkozó tevékenységtől –, nem csak a pillanatnyi krízisek kezelésére törekszik, hanem a társadalom jövőbeli fejlődését is figyeli és előmozdítja. Az egészséges család, a művelt és iskolázott család, a jólétben élő család, a professzionálisan képzett családtagok, a társadalmilag integrált családok, a bűnözést elutasító, a munkát értékként kezelő családok jövőbe mutató társadalmi erőt képeznek, lassítják vagy fékezik a társadalom elöregedését, elősegítik a társadalom reprodukcióját. A család a társadalmi egyensúly fontos tényezője. „A család életminősége (életszínvonal, lakáskörülmények, egészségi állapot), a családalakítás és családstabilitás támogatása, az esélyegyenlőség, a nők jogai, a professzionális és családi kötelezettségek kiegyenlítése, a megfelelő népességarány és – általánosságban – a család funkcióinak biztosítása azok a célok, amelyek a kormányprogramokban családpolitikai programpontokként szerepelnek” (Ghebrea 2000, 81.). A családpolitika feladatait a mindenkori társadalmi helyzet és a társadalom aktuális és távlati érdekei határozzák meg. Más feladatokat kell ellátnia egy demokratikus, fejlett piacgazdasággal rendelkező társadalomban, és másokat egy tervgazdaságról a piacgazdaságra átépülő, átmeneti társadalomban. Előbbi szintéren rég kipróbált hagyományok mentén kell adaptálni a családpolitikát a társadalmi változások kihívásaihoz, utóbbi esetben, és ilyen a mai román társadalom, újjá kell építeni, el kell távolítani a régi családpolitikai struktúrák és beidegződések fékező mechanizmusait és újakkal kell helyettesíteni azokat, a társadalmi átalakulás követelményei szerint.

Ghebrea (2000) szerint a román szociálpolitika, benne a családpolitika, ebben az átmeneti társadalmi kontextusban két fontos feladatnak kell megfelelnie:

a.) a családok gazdasági támogatása, az átmenettel járó nehézségek könnyítése céljából,

b.) a modern családi magatartás negatív következményeinek csökkentése.

a.) A *család gazdasági támogatásának* két módozata van: a pénzbeli és a természetbeni támogatás. Pénzbeli ellátás legáltalánosabb formái a következők:

- a *gyermekek számára nyújtott állami támogatás*, más néven *családi pótlék*, közismertebb nevén *gyermekpénz* és a *lakhatási támogatások*. Ezek a pénzbeli támogatások a gyermekneveléssel járó költségek terheit próbálják némiképp csökkenteni, aminek indirekt célja a gyermeknevelési hajlandóság emelése, tehát népességgazdasági vonzata is van. Ghebrea úgy véli, hogy a gyermeknevelést segítő állami támogatások legalább az országos minimálbér 10%-ával kell egyenlőnek lennie ahhoz, hogy hatását érezni lehessen (Ghebrea 2000, 102). A lakhatási támogatások elsősorban a családalapítást, illetve a fiatal családok lakásvásárlását és lakásfenntartását segítik, másodsorban az alacsony jövedelmű családokat (kortól függetlenül) védik. Ebbe a támogatási formába sorolhatók pl. a kedvezményes lakáshitelek, a hitelek után járó időleges adómentesítések vagy adócsökkentések, az állami lakásalapból való bérlakás kiutalások vagy azok megvásárlási feltételeinek megkönnyítése, a lakásbérleti díjakhoz való állami hozzájárulások (Ghebrea 2000, 103.).
- Az *adórendszer* a pénzbeli családtámogatás indirekt formája.
- A *munkanélküli segély* és a *szociális munkanélküli segély* a munkanélküli pénzellátás formái. A munkanélküli segély a munkahely elvesztésével járó időleges, meghatározott ideig járó juttatás. A szociális segély a munkanélküli segély megszűnése után igényelhető „alamizsna”, a munkanélküli segély töredék része.
- *Szociális segély* a társadalom szegény rétegeit látja el igen alacsony kvantumú pénzjövdelemmel. A jogosultság általában univerzális, de vagyonteszttel kell kiválasztani a jogosultsági kategóriákat, a rászorultság igazolásával.
- Az *anyasági ellátás* több komponenst tartalmaz. A szüléshez, a gyermekneveléshez és a gyermekről való gondoskodáshoz kapcsolódó anyagi és természetbeni juttatások

A nem pénzbeli vagy *természetbeni ellátások* az ingyenes vagy kedvezményes szolgáltatásokat foglalják magukban. Ide sorolhatók például:

- Az ingyenes gyermek- és egészségvédelmi ellátások,
- A kedvezményes napközi otthonban való ellátás és gondoskodás,
- A közoktatási szolgáltatás (Ghebrea 2000).

b.) *A modern családi magatartás negatív következményeinek csökkentése* az alábbiakra vonatkozik:

- Az időskorúakról való gondoskodás,
- A nők védelme,
- A generációs egyensúly fenntartása (a születési arányszám és a mortalitási mutatók egyensúlya),
- A családfelbomlások csökkentése (válás, nők karrier-opciója, női függetlenség igénye, a férfi jövedelmének elégtelensége),
- A társadalmi változásokkal együtt jelentkező család- és generációs konfliktusok kezelése,
- A társadalmi beilleszkedést nehezítő deviáns magatartások elterjedésének csökkentése (családi erőszak, alkoholizmus, drogfogyasztás, prostitúció, elhanyagolás) (Ghebrea 2000, 105-106),
- A családtervezés perspektívátlanlansága,
- A munkaerő-kivándorlás mérséklése, a demográfiai egyensúlyra való tekintettel,
- Az értékrendszerben bekövetkezett változások,
- A társadalmi kontroll lazasága,
- A közösség atomizáltsága,
- A vallás felhagyása és a szekularizáció.

10.5 Könyvészet

1. GHEBREA, Georgeta (2002): *Regim social-politic și viața privată (familia și politica familială în România)*, <http://ebooks.unibuc.ro/StiintePOL/ralu/htm> (letöltve: 2011.06.27.).
2. GYÖRBIRÓ András (2015): *Demographical characteristics of the western Romanian counties` hungarian population*, in Discourse as a form of multiculturalism in literature and communication section: Sociology, Political Sciences and International Relations (ed. I. Boldea), Arhiepag XXI Press, Tg. Mures, ISBN: 978-606-8624-21-1, 220-232 o, <http://www.upm.ro/ldmd/LDMD-03/Spi/Spi%2003%2021.pdf>.
3. LAKNER Zoltán (2006): A családpolitika rendszere. *Esély*, 3. szám, pp. 85-109.
4. VOINEA Maria (2005): *Familia contemporană. Mică enciclopedie*, Ed. IESPU Focus [s.l.].
5. ZOMBORI Gyula (1997): *A szociálpolitika alapfogalmai*, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.

11. A ROMÁN SZOCIÁLPOLITIKA MODERNIZÁLÁSA – A TŐKÉS TÁRSADALMI TRANZÍCIÓ SAJÁTOSSÁGA

Kulcsszavak: átmeneti társadalom, a szociális védelem jogi kerete, elvi alapok, szerkezet

11.1 Az átmeneti román társadalom jellemzése a szociális védelem szempontjából két országos jelentés tükrében

A rendszerváltást követő átmeneti időszakot Romániában a régi, központosított szociálpolitika megreformálása, egy korszerű, az európai szociálpolitikákhoz való felzárkózás jellemezte. 1989 után az állam intézményesülési kényszerhelyzetbe került. Egyrészt a szociális problémák (pl. munkanélküliség, jövedelemnélküliség, hajléktalanság) láthatókká váltak, másrészt pedig az uniós csatlakozási folyamat mint célkitűzés megkövetelte az alkalmazkodást az EU-ban működő intézményrendszerekhez és segítségi formákhoz (Belényi 2013, 146).

A felzárkózás rendkívül nehéz és bonyolult folyamatnak bizonyult, amit jól érzékeltet a szociálpolitika *ad-hoc* jellege. Ennek a két évtizedes átmeneti időszaknak a szociálpolitikai helyzetét két átfogó jelentés vizsgálta. A továbbiakban ezek alapján értékeljük a jelzett korszakot.

A *Raportul național strategic privind protecția socială și incluziunea socială (2008–2010)* (továbbiakban RNSPIS) című jelentést 2008 szeptemberében tették közzé. Ezt a stratégiai jelentést az Elnöki Jelentés (*Raportul Comisiei Prezidențiale pentru Analiza Riscurilor Sociale și Demografice - 2009*) egészítette ki, egy komoly szakmai bizottság tanulmányai alapján.

11.1.1 RNSPSIS 2008-2010

A RNSPSIS 2008–2010 (*Raportul național strategic privind protecția socială și incluziunea socială 2008–2010*) a szociális védelem stratégiájáról szóló országos jelentés célja számba venni és elemezni az Unió harmonizáció szellemében elkészített Nemzeti Reformprogram megvalósításait. A Nemzeti Reformprogram három fontos nemzeti stratégiai célt fogalmazott meg:

- a munkaerőpiac működésének érdekében:
 - munkahelyteremtés,
 - a be nem jelentett munka visszaszorítása,
 - érdekeltté tenni a vállalkozásokat és a munkavállalókat, mint a legfontosabb gazdasági szereplőket a munka kifehéritésében;
- a veszélyeztetett csoportok társadalmi beilleszkedésének és foglalkoztatottságának javítása;
- a versenyképesség előmozdítása a munkaerőpiacon, az oktatás, a képzés és a munkaerő-piaci követelmények összehangolása révén (RNSPSIS 2008, 8).

Románia láthatóan a stabilitás megerősítését tűzi ki célul úgy a gazdaságpolitika, mint a társadalompolitika terén. Stabil gazdasági növekedéssel nyilván nem lehetett kalkulálni 2008-2010 környékén, amikor a világválság súlyosan érezte hatását, azonban stratégiatervezési szempontból fontos szándékokat fogalmaznak meg: a befektetések növelése a gazdasági és szociális szektorban, a társadalmi inklúzió előmozdítása, az újszegénység megfékezése, a jobban fizető munkakínálat növelése. Ez lehet a társadalmi haladás útja a válságot követő időszakban. A Nemzeti Reformprogram irányai azonosak az uniós szintű gazdasági és szociális politikák irányával, amelyeknek újragondolását az 1990-es évek óta tartó válsághullámok tették szükségessé.

A román szociálpolitikában továbbra is stratégiai prioritás a szegénység elleni küzdelem és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem. Ennek jegyében fogalmazódott meg a hátrányos helyzetű személyek

munkaszocializációjának elve, amely olyan ösztönző mechanizmusokkal valósítható meg, amelyek érdekeltté teszik őket a munkaerőpiacon és a társadalomban való aktív részvállalásra. A szociális segélyektől való függőség nem alkalmas az aktív munkavállalás ösztönzésére, ezért oktatással és neveléssel, valamint a felnőttképzésbe való bekapcsolással változtatni lehet a segélyből élők szemléletén. Az európai szociálpolitika új szemlélete szerint a társadalmi biztonság alapja a munka, ezért a munkából származó jövedelemszerzés elsődlegességét kell támogatni. Az állam felelőssége elsősorban a munkahelyteremtés vonatkozásában kérhető számon.

A RNSPSIS 2008 elemzés alá vonja a stratégiai célokhoz rendelt általános célfeladatokat. Kijelöli a szociális szféra fejlesztésének irányait, rámutat a megvalósíthatóság nehézségeire is.

11.1.2 RCPARSD 2009

Romániában átfogóan 2009-ben elemezték a legújabbkori demokrácia első két évtizedének szociálpolitikai eredményeit. Az Elnöki Hivatal megbízásából létrehozott Elnöki Bizottságot Marian Preda professzor vezette. A Bizottság tagjai az ország legismertebb szociálpolitikus szakemberei, egyetemi oktatók voltak. A Jelentés (Raportul Comisiei Prezidențiale pentru Analiza Riscurilor Sociale și Demografice) címe: *Riscuri și inechități sociale în România 2009*. Az alábbiakban a jelentés összefoglalása olvasható a rendszerváltás utáni közel két évtized szociálpolitikájának alakulásáról.

A jelentéstevők már a bevezetőben megállapítják, hogy az elmúlt két évtized szociálpolitikája elégtelen, széteső, nem hatékony, nem koherensen építkező, a pillanatnyi, kapkodó, *ad-hoc* megoldások jellemzik, egyetlen hosszú távon érvényesnek mondható megoldást sem sikerült találnia. Nincs olyan kríziscsoport, amely elégedett volna, ez alól talán csak a luxusnyugdíjazások kedvezményezettjei (a fegyveres testületekben szolgáló személyek – hírszerzés, hadsereg, belügy), vagy a korhatár előtti előrehozott nyugdíjjogosultak kivételek. A kiemelten kezelt csoportok nyugdíjazására vonatkozó törvények már a '90-es évek

elején megbontották a nyugdíjrendszer korábbi egyensúlyát, hiszen 2000-ben a nyugdíjasok száma 6 millióra emelkedett, a 3.5 millióhoz képest, amennyi 1990-ben volt. Az egyensúly elvesztését tovább fokozta a gazdaság strukturális átalakulásából származó munkanélküliségi ráta fokozatos emelkedése. A munkából élő alkalmazottak száma kb. a felére esett vissza ebben a periódusban: 1990-ben az alkalmazottak száma 8.1 millió volt, ami 2000-re 4.6 millióra csökkent, így a nyugdíjrendszer finanszírozása jelentős bevételtől esett el. A klasszikus szegénység mellett létrejött az újszegénység is – a munkanélküliséghez kapcsolódó jövedelemnélküliség – mint új típusú kríziscsoport. A munkahelyek elvesztése, a negatív demográfiai fejlődés – gazdasági kivándorlás, születési ráta csökkenése, társadalom elöregedése – további terheket rótt a szociális szférára.

A problémákkal való megküzdés alacsony hatékonyságának gazdasági, társadalmi és politikai okai voltak, mivel nem csak a gazdasági élet rendeződött át a központosított tervgazdálkodásról a piacgazdaságra, az állami tulajdonról a magántulajdonra, a régi infrastruktúráról az újra, hanem a politika színterei is, amely hatalma társadalmi változásokat idézett elő. Megváltozott a társadalom rétegződése, megjelent az új társadalmi és politikai elit, megjelent az új szegénység, elindult a társadalom polarizálódása.

A szociálpolitika, társadalmi vonatkozásban a politika legmeghatározóbb ágazata. Ezzel is magyarázható, hogy – amint a Jelentés rámutat – a szociálpolitika területén tevékenykedő emberek – humán erőforrás – kiválasztása, funkcióba helyezése általában politikai érdekek és nem szakmai kompetenciák szerint történt. A helyi adminisztrációban gyakran képzetlen emberek foglalták el ezeket a pozíciókat, de a csúcspolitikai szintjén is politikai kinevezések voltak a jellemzők. A politikai kritériumok szerinti szakpolitizálás, a pártszínek szerint való szociálpolitikai megoldások nyilván a kompetencia, a szakértelem háttérbe szorítását eredményezte. Ennek következtében, valamint a nemzetközi nyomás (EU, IMF, Világbank, NATO) miatt a román szociálpolitika első két évtizedét a kapkodás, kísérletezés, a fércelt megoldások jellemezték. A politikai pártok közötti versengés rovására

írható az is, hogy minden kormány újragondolta és a 0-ról akarta fölépíteni saját szociálpolitikáját, ami a folyamatos építkezést ellehetetlenítette. Tovább növelte ezt a szociálpolitizálást esetenként az utca nyomásának való engedés is (RCPARSD 2009, 4-6.).

A 2001-2010-es évtizedben elkezdődött olyan nemzeti stratégiáknak a kidolgozása, amelyek a legsérülékenyebb kríziscsoportok (szegénység, munkanélküliség, roma integráció, regionális elmaradottság) szociális helyzetére kerestek megoldásokat. „A legtöbb ilyen típusú dokumentum a hasonló európai modellek valamiféle utánzata volt, amelyeket alkalmazni kellett volna, de működésképteleneknek bizonyultak, mivel nem tartalmaztak pontos célokat és feladatokat, megvalósítási terveket, értékelést, ellenőrzést” (RCPARSD 2009, 7.). Ebben az időszakban Romániának még nincs egy átfogó, integrált szociálpolitikai stratégiája. Csak közel két évtizednyi vajúdas után kezdett konkrét formát ölteni.

A szociális biztonsági rendszer stratégiai tervezéséhez konkrét helyzetismeretre, adatokra, végrehajtó eszközökre és ellenőrzésre van szükség. Ennek érdekében hozták létre Romániában, az Európai Unió javaslatára az un. *Observatorul Social*-t, amelynek feladata a szociálpolitika monitorozása (felügyelet), a szociális adatbázisok kezelése, a döntéshozók és a lakosság tájékoztatása (RCPARSD 2009, 7.).

11.2 A román szociálpolitika jogi alapja

Romániában a szociálpolitika, mint a szociális védelem intézményi kerete, a közpolitika körébe tartozó ágazati politika. A szociális védelem meghatározott elvek, értékek és hagyományok alapján megszervezett állami, közpolitikai cselekvés. Olyan intézkedések összessége, amelyeknek célja egy bizonyos életszínvonal biztosítása és a szociális biztonság megteremtése a társadalom minden tagja számára, különösképpen azoknak, akik a munkából származó jövedelemmel nem képesek erre. Szociális védelem két részből áll: járulékalapú szociális biztonsági rendszer és a nem járulékalapú szociális támogatás (5/e cikkely). A szociális védelem megszervezését, szerkezeti felépítését és működését vonatkozó törvények szabályozzák.

- Romániában a szociálpolitika négy fontos szociális ágazatot ölel magába. Ezek a következők:
- A foglalkoztatáspolitikai (munkaerőpiac), amely a munkanélküliséggel kapcsolatos problémákkal és a bérpolitikával foglalkozik.
- Az idősek védelme: nyugdíjak és egyéb társadalombiztosítási jogok.
- A szociális és családpolitika.
- A munkaüggyel kapcsolatos kérdések, a munkakörülmények biztonsága és a munkahelyi egészségvédelem.

Ezt a négy nagy területet Munkaügyi, Társadalmi Szolidaritás és Családügyi Minisztérium koordinálja és hangolja össze. A szociálpolitika kidolgozásában és végrehajtásában a minisztérium mellett több országos és helyi/megyei intézmény is részt vesz. Ezek a következők:

- a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (Agenția Națională pentru Ocuparea forței de Muncă),
- a Nemzeti Gyermekvédelmi és Örökbefogadási Hatóság (Autoritatea Națională pentru Protecția Copilului și Adopție),
- a Nemzeti Nyugdíj- és egyéb Társadalombiztosítási Pénztár (Casa Națională de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale),
- a Fogyatékos Személyek Nemzeti Hatósága (Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Handicap),
- az Országos Munkaügyi Felügyelet (Inspectia Muncii),
- a Szociális szolgáltatások Országos Hivatala (Agenția Națională pentru Prestații Sociale),
- a Megyei Munkaügyi és Szociális védelmi Igazgatóságok (Direcția de Muncă și Protecție Socială),
- a megyei és városi tanácsok,
- A megyei szociális Főigazgatóságok (Consiliul Județean - Direcția Generală de Asistență Socială),
- A Szociális profilú civil szervezetek (ONG),
- A Megyei Nyugdíjpénztárak (Casa Județeană de Pensii),
- A Megyei Egészségbiztosítási Pénztárak (Casa de Asigurări de Sănătate).

A román szociális védelem – hosszas vajúdás után – korszerű, integrált szemléletű rendszert alakított ki. A védelmi hálót nem csak a segélyek osztogatására építi ki, hanem a foglalkoztatáspolitikai és munkahelyi biztonsági kérdéseket is integrálja. Az ellátás a központi és helyi intézményrendszeren keresztül valósul meg. Ahhoz, hogy a szociális védelmi rendszer működhessen, törvényekre, határozatokra, rendeletekre van szükség. Ezt több kerettörvény és speciális törvény biztosítja.

A szociális ellátást a jelenleg hatályos **292/2011 sz. kerettörvény** szabályozza. A törvény 2011. December 23-án lépett hatályba. Előzőleg két másik törvény volt érvényben: A szociális segélyezést és ellátást szabályozó 47/2006. számú törvény (Legea nr.47/2006 privind sistemul național de asistență socială) és a Szociális ügyek szabályozására vonatkozó 130/2006. számú Sürgősségi kormányrendelet (Ordonanța de urgență a Guvernului nr.130/2006 privind Inspekția Socială;) Az időskorúak védelmét a **263/2010-es Nyugdíjtörvény** szabályozza, módosítva a 142/2016 számú törvénnyel.

11.3 A román szociálpolitika elvi megfontolásai és szerkezete

Az elmúlt két évtizedben hozott törvények, rendeletek és határozatok előkészítették a Szociális támogatásokról szóló 292/2011 számú törvényt, amely meghatározza a román szociálpolitika elvi és szerkezeti kompetenciáit.

A román szociális ellátásra vonatkozó elveket és értékeket a **292/2011 sz. Törvény**, mint általános rendelkezéseket ismerteti.

Meghatározás: A román szociális támogatások rendszere azoknak az intézményeknek, intézkedéseknek és cselekvéseknek az összessége, amelyen keresztül az állam, a központi és a helyi közigazgatási hatóságokon keresztül, a civil társadalmat is bevonva, beavatkozik azokba az egyént, családot vagy közösséget érintő, ideiglenesen kialakuló vagy állandósultan jelen lévő krízishelyzetekbe, amelyek a társadalom peremére sodródást, illetőleg a társadalmi kirekesztődést okozzák (2. Cikkely).

Általános elvek és értékek: A szociális védelem állami kötelezettség, az érvényes és általános európai szociálpolitikák elveit követik. A szociális védelmi rendszert a társadalombiztosítás alapján szervezik meg, a szubszidiaritás/ komplementaritás elve alapján. Az állam csak akkor avatkozik be az egyének, családok, közösségek életébe, amikor ezek, saját erőforrásaikból nem képesek elkerülni a társadalom peremére sodródást, a társadalomból való kirekesztődést, illetve nem képesek az életben maradás feltételeit biztosítani. (2/2 cikkely). Az állami felelősségvállalás korlátozott jellegű: felelősséget vállal az egyenlő esélyek megteremtésében és garantálja a szociális jogok érvényesülését (3. cikkely). A szociális beavatkozásoknak három kiemelt célja van:

- az egyének, családok és társadalmi csoportok alapszükségleteinek kielégítése,
- a szükséglet kielégítés képességének fejlesztése,
- az életminőség emelése és a társadalmi felzárkózás elősegítése (2/2. cikkely).

A szociális védelemre jogosultak köre:

- minden Román és európai állampolgár (beleértve a svájci és a CEPTA országok polgárait is), aki Romániában állandó lak-hellyel rendelkezik,
- minden európai állampolgársággal nem rendelkező idegen, aki Romániában letelepedési engedéllyel huzamosabb ideig tartózkodik (4. Cikkely).

A szociális jogok gyakorlása alanyi jogon, vagy kérvényezési folyamodvánnyal érvényesül.

A szociális védelmi rendszer az alábbi elvekre épül:

- társadalmi szolidaritás: a szociális védelmet az egész társadalom támogatja,
- szubszidiaritás: az állam csak a saját források elégtelensége során avatkozik be, a saját forrásokhoz társulva, kiegészítőlegesen,
- univerzalitás: minden szociális hátrányban (krízis) levő személyre, családra vagy csoportra kiterjed,

- az emberi méltóság tisztelete: a jogosultat védelmezi mindenfajta (fizikai, pszichikai, intellektuális, politikai és gazdasági) visszaéléssel szemben,
- egyéni elbírálás és bánásmód,
- partnerség,
- átláthatóság,
- diszkriminációmentesség,
- hatásosság: a támogatások feleljenek meg a célnak,
- hatékonyság: minél kevesebb ráfordítással minél nagyobb eredményesség elérése,
- esélyegyenlőség,
- bizalmasság,
- szelektivitás: a legrászorultabbak támogatása.

11.4 Összegzés

A román szociálpolitika alapelvei, eszközei és módszerei összhangban vannak az európai szociálpolitikák értékeivel. Korszerűségét a társadalmi egyensúly fenntartására irányul és a társadalom reprodukcióját szolgáló politikai törekvések szavatolják, amely összhangban van az európai értékekkel. Eredményességét az mutatja, hogy milyen mértékben tudja kielégíteni általában a társadalom, konkrétan a családok szükségleteit, elvárásait, mennyire irányul a mára, és milyen fokon határozza meg a jövőt. Lakner Zoltán (2006) szerint a családpolitika eredményességét négy tényező határozza meg:

- a *stabilitás* (kiszámítható, tartós és értéktartó támogatási és kedvezményrendszer),
- *komplexitás* (milyen módon igazodik a változó szükségletekhez, képes-e a versenygazdaság érdekeit ellensúlyozni, együtt tud-e mozogni a gazdasági és demográfiai kihívásokkal),
- *célzottság* (a komplexitásból leképezhető elvárás, amely abban mérhető le, hogy a szegénység csökkentését célzó intézkedések mellett a társadalmi jövőkép, a népességpolitika vagy a migrációs politika is családpolitika-alakító motiváció legyen (a családpolitika nem szűkülhet le szegénypolitikára),

- *rugalmasság* (gyors alkalmazkodás a szükségletekhez, az újonnan felbukkanó élethelyzetekhez, illetve az igénybevételi lehetőségek közötti választhatóság) (Lakner 2006, 101).

Annak ellenére, hogy az ellátás – segélyek, juttatások, pótlékok, szolgáltatások – nem éri el az EU tagállamok átlagát, a legtöbb ellátmányi tételben az utolsó helyek egyikét foglalja el, a fenti négy tényező alapján kijelenthető, hogy a román szociális védelem modern alapokra épült.

11.5 Könyvészet

1. BELÉNYI Emese (2013) Elmélet és gyakorlat egységében. Szociális szakemberképzés a Partiumi Keresztény Egyetemen In: Flóra G., Szűcs E. (eds.) *Aprofundarea cooperării transfrontaliere în formarea și orientarea profesională a specialiștilor în educație și asistență socială - Határmenti együttműködés erősítése a szociális szakemberek képzése és munkaerő-piaci orientációja területén*. Nagyvárad: Partium, 144-161.
2. Comisia Prezidențială Pentru Analiza Riscurilor Sociale și Demografice 2009, *Riscuri și inechități sociale în România*, Septembrie 2009, http://www.presidency.ro/static/CPARSDR_raport_extins.pdf (letöltve 2015. 01. 27.)
3. LAKNER Zoltán (2006): A családpolitika rendszere, *Esély*, 3. szám, pp. 85-109.
4. Legea asistenței sociale nr. 292/2011, Text publicat în M.Of. al României, <http://lege5.ro/Gratuit/gi4diobsha/legea-asistentei-sociale-nr-292-2011> (letöltve 2016. 10. 26.)
5. ROMÂNIA: *Raportul Național Strategic privind Protecția Socială și Incluziunea Socială (2008 – 2010)*, București, septembrie 2008, http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Domenii/Incluziune%20si%20asistenta%20sociala/Proiecte_cu_finatare_externa/6%20-%20Raportul_National_P SIS_final.pdf (letöltve 2017.10.11.)

12. SZOCIÁLIS- ÉS CSALÁDVÉDELEM A ROMÁN SZOCIÁLPOLITIKÁBAN

Kulcsszavak: integrált szemlélet, szociális védelem, családtámogatás, törvények

12.1 Integrált szociális segítségnyújtási intézkedések

A szociális támogatási rendszer integrált szemlélete azt jelenti, hogy a szociális védelmet több terület összefüggésében kell szemlélni, elemezni és megoldani. Alapja az, hogy a szociális hátrányoknak sokféle oka lehet – munkanélküliség, szegénység, iskolai végzettség, szakma nélküliség, társadalmi diszkrimináció, előítéletek, nagycsalád, stb. –, ezért az okok felszámolásában több ágazati kompetencia együttes összehangolásával lehet eredményt elérni. A legsérülékenyebb csoport a szegények csoportja. A szegénységgel együtt jár a legtöbb olyan krízisprobléma, amelyek mindegyike egymagában is elégséges oka lehet a társadalmi elszigetelődésnek, a kirekesztődésnek, az életminőség romlásának vagy elviselhetetlenségének. Az integrált szociális segítségnyújtási intézkedések az alábbi területeket ölelik fel:

- a) A szegénység megelőzése, a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem,
- b) A gyermekek és családok szociális támogatása,
- c) Az idős személyek szociális védelme,
- d) az alapszintű kötelező oktatás ingyenessége, a szakoktatás fejlesztése és hozzáférhetővé tétele.

12.2 A társadalmi kirekesztés elleni küzdelem: a szegénység megelőzése és a szegénység elleni intézkedések

„Szegénynek kell tekinteni az egyént, családot, csoportot, közösséget, abban az esetben, ha a rendelkezésre álló erőforrások (*anyagi – kulturális – társadalmi*) oly mértékben korlátozottak, hogy kizárják őket a minimálisan megkövetelhető életformából, abban az országban, ahol élnek” (Európa tanács, idézi Bednay, 2012, 8).

A szegénység megelőzése és visszaszorítása, a társadalmi kirekesztődés veszélyének csökkentése érdekében az állam felelősséget vállal egyes szociális alapjogok biztosítására. Ilyen alapjogok: a lakáshoz való jog, az egészségügyi és szociális ellátáshoz való jog, az oktatáshoz és munkához való jog. Ezek a jogok minden állampolgárt megilletnek. A rászorulóknak pénzsegélyben részesülhetnek és ingyenesen vagy részhozzájárással hozzáférhetnek különféle szociális szolgáltatásokhoz, a törvényes rendelkezéseknek megfelelő feltételek mellett. Ilyenek például a pszichológiai és jogi tanácsadási és tájékoztatási szolgáltatások, a foglalkoztathatóságot, a munkába való visszavezetést, rehabilitációt segítő szolgáltatások, az utcán élők számára ideiglenes menhelyek és sürgősségi szállások, szociális (létfenntartó) étkeztetés, ideiglenes bentlakásos központok, a büntetés végrehajtó intézetekben fogvatartottak számára oktatási és szakmatanulási programok és hasonlóak.

A támogatások csak a létminimum (minimális életszínvonal) kielégítésére elégségesek. „Létminimumnak tekinthető a legmagasabb összegű szegénységi küszöb. A hivatalos szegénységi küszöb a medián jövedelem 50-60%-a. A nyugdíjminimum is szegénységi küszöbnek nevezhető” (Bednay, 2012, 8.). Minimális életszínvonal az alapvető szükségletek (élelem, ruházat, személyi higiénia, lakás fenntartása) lejtben kifejezett értéke. Kiszámítása az Európai Unió tagállamaiban a relatív szegénységre alkalmazott módszer szerint történik. (54/2 cikkely, 292/2011 sz. Tv.).

A szegénységi szolgáltatások jogosultjai lehetnek személyek és családok, akik jövedelemteszttel igazolni tudják a rászorultságot. A jogosultság nem vehető automatikusan igénybe, a szükségleteket kérvényezés útján elégítik ki. A jogosultak körébe tartoznak azok a jövedelem nélküli vagy alacsony jövedelemmel rendelkező személyek és családok, akik napi megélhetési gondokkal küzdenek, és vagyonteszttel (jövedelemteszt) ezt igazolni tudják, valamint a hajléktalanok, az emberkereskedelem áldozatai és a szabadságuktól megfosztott személyek (56/1 cikkely, 292/2011 sz. Tv.).

12.3 A gyermekek és családok szociális támogatása

A gyermekek szociális védelmét a család és az állam biztosítja. A szülők kötelessége a gyermekek ellátása, gondozása, nevelése és iskoláztatása. A család a gyermek otthona, az a szocializációs tér, amely megteremti a gyermek fizikai, szellemi, lelki és erkölcsi fejlődésének feltételeit, a sikeres társadalmi beilleszkedés érdekében. Ennek a funkciónak a család saját társadalmi-gazdasági helyzete szerint tud eleget tenni.

A gyermek plusz terheket ró a családra, egyrészt a gyermekre fordított idő, másrészt az egy főre eső családi jövedelem csökkenése révén. A gyermekneveléssel járó kötelezettségek teljesítésében az állam pénzbeli támogatásokkal és szolgáltatásokkal segíti a családokat, a központi és a helyi közigazgatási hatóságokon keresztül. Ezeknek a támogatásoknak nem az az elsődleges célja, hogy a gyermekneveléssel járó plusz feladatokat kompenzálja, hanem az, hogy a gyermeket a családban tartsa, a szülők mellett, és segítsen leküzdeni azokat a nehézségeket, amelyek a családi élet és a szakmai élet között felmerülnek, hogy ösztönözze a szülőket a munkaerő-piacon maradásra (67. Cikkely, 292/2011 sz. Tv.).

A pénzbeli gyermek és családtámogatásoknak több formája lehet: járandóságok (alocații), juttatások (indemnizații), ösztönzők (stimulente financiare), adókedvezmények (facilități fiscale) és egyéb pénzügyi eszközök, a törvény hatálya szerint.

A járandóságok, juttatások és ösztönzők közé tartoznak:

a) a *családi pótlék* a családban szülőkkel élő gyermek számára, illetve a nevelőszülői juttatás (*alocația de plasament*) vagy az állami gyermektámogatás (*alocația de stat*), abban az esetben, ha a gyermek, ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva a szülői gondoskodástól, és egyéb juttatások, törvény alapján;

b) juttatások, *családi támogatások és ösztönzők* a családi jövedelem és az eltartott gyermekek száma szerint, mint például a gyermek-nevelési segély (*indemnizația pentru creșterea copilului*), a munkahelyi visszailleszkedést ösztönző támogatás (*stimulentul de inserție*) (68. Cikkely, 292/2011 sz. Tv.).

12.4 A fogyatékos személyek szociális védelme

A fogyatékkal élő személyekre speciális szociális védelmi eljárásokat dolgoztak ki, figyelembe véve ezen személyek sajátos szükségleteit, az egyenlő esélyek megteremtésének elve szerint. Az 1989-es rendszerváltást követő években a szolgáltatások jelentős mértékű fejlődése mellett koncepcionális szinten is lényeges változások következtek be: új kifejezések terjedtek el (pl. „fogyatékkal élő személyek”, „sajátos szükségletű személyek”, „sajátos nevelési igények”, inklúzió, esélyegyenlőség); új tematikák jelentek meg (pl. akadálymentesítés, inkluzív nevelés, emberi jogok, közösségi jogok); létrejött a fogyatékossgal élő személyek jogait szabályozó új törvényes keret (Belényi 2012, 52).

A 446/2006-os, a fogyatékossgal élő személyek támogatására és védelmére vonatkozó törvény különböző területekre tér ki. Kimondja, hogy minden fogyatékossgal élő személynek speciális fizikai és mentális egészségvédelemre van szüksége, mely ingyenes. Meg kell teremteni a megfelelő feltételeket közlekedés, infrastruktúra, kommunikációs hálózat kiépítése által. A közszolgáltatók törvénybe foglalt kötelezettségei közé tartozik rehabilitációs központok létrehozása és fenntartása, gyógykezelés, sportolási lehetőségek biztosítása, fejlesztési, megelőzési tervek készítése és a programok kivitelezése a fogyatékkal élők érdekében (Belényi és Flóra 2010, 137).

Mivel a sérültségnek különböző súlyossági fokok vannak, a szociális védelmet ennek rendelik alá. A sérültség természete és foka szerint a jogosultak intézményi vagy otthoni ellátásban részesülnek. Az ellátás pénzbeli támogatásokat és szociális szolgáltatásokat tartalmaz. A rendszeres havi járadék mellett, jogosultak lehetnek élelem kiegészítő pótlékra, ingyenes vagy támogatott gyógyszerellátásra, gondozói ellátásra. A speciális igényeknek megfelelő ellátás és segítségnyújtás kiterjed az oktatásra és képzésre, a gyógyításra és rehabilitációra, a társadalmi visszailleszkedésre, illetve a fenntartó kezelésre és gondozásra. Az intézményi rekuperációs-rehabilitációs ellátás nem ingyenes azon felnőtt fogyatékkal élő személyeknek, aki jövedelemmel rendelkeznek, de ingyenes a jövedelemmel nem rendelkezők számára. Ez utóbbiak intézményi költségeit a helyi vagy központi költségvetésből finanszírozzák.

12.5 Szociális- és családvédelem

A román szociális támogatások rendszere két részből tevődik össze: a) a szociális segélyek rendszere, b) a szociális szolgáltató rendszer (2/2. Cikkely, 292/2011 sz. Tv.).

A. *A szociális segélyek rendszere* a pénzbeli és a természetbeli juttatások összességét foglalja magába. A szociális juttatások kiegészíthetők vagy helyettesíthetők a törvény által előírt jogosultak (egyén vagy család) munkából keletkező jövedelmét, annak érdekében, hogy hozzájáruljon az alapvető életszínvonal biztosításához, a társadalmi befogadáshoz, az életminőség emeléséhez. A szociális juttatásokat, mint szociális jogokat törvény szabályozza (7. Cikkely, 292/2011 sz. Tv.). A szociális jog, mint a szociális védelem alapja, fontos elvekre épül. Bednay (2012) szerint a legfontosabbak:

- a munkához való jog és a minimális (alapvető) ellátáshoz való jog párosan érvényesülő elve,
- az önsegély és szolidaritás párosan érvényesülő elve,
- a jövedelem-kompenzáció és rehabilitáció összekapcsolásának elve,
- az egyenlő elbánás elve,

- az érdekek összehangolásának elve,
- a részvétel elve (az érintettek beleszólási lehetősége a szabályok kialakításánál és ellenőrzésénél) (Bednay 2010, 18.).

A támogatások jogosultjai és élvezői azok az egyének és családok, akik kiszorulnak a munka piacáról, nem rendelkeznek munka útján szerzett jövedelemmel, vagy a munkajövedelem a szegénységi küszöbön, illetőleg a szegénységi küszöb alatt tartja. A segélyezés alacsony szintű, munkavállalásra ösztönző jellegű. A segélyezés célja:

- A szegénység megelőzése, visszaszorítása, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem,
- Az anya és a gyermek támogatása, a gyermekvállalással járó hátrányok enyhítése,
- A speciális szükségletű egyének és családok támogatása,
- A váratlan, rendkívüli krízishelyzetekbe kerülő személyek és családok megsegítése.

Romániában a fenti céloknak megfelelő támogató rendszert alakítottak ki. A támogatások formái:

- pénzbeli juttatások (alocații) – rendszeres és visszatérő támogatások, ilyen például a családi pótlék.
- pénzbeli támogatások (îndemnizații), - ezek rendszerint egyszeri támogatások, ilyen például az apasági támogatás, az anyasági támogatás,
- szociális segélyek (ajutoare sociale), - amelyek a szegénységet próbálják elviselhetővé tenni – ilyen például az álláskeresési segély (a munkanélküli segély lejárta után rövid ideig adható támogatás)
- engedmények (tárgyi, eszközi adományok, fiskális engedmények (facilități). A támogatások összege rendkívül alacsony, jóval az európai átlag alatt van. Ez a helyzet az ország általános gazdasági, foglalkoztatási és infrastrukturális potenciáljához igazodik.

Annak ellenére, hogy a szociális védelem terén folyamatos reformtörekvések vannak, a szociális ellátás színvonala nagyon alacsony maradt. Az Európai Unió tagállamai között az utolsó helyek egyikét foglalja el.

A szociális segélyeket a központi és a helyi költségvetésekből finanszírozzák. Három csoportba soroljuk:

13. Táblázat. A szociális segélyek csoportosítása.

Szociális támogatások csoportosítása	A támogatás fajtája	Krízisesemény
1.Szegénységi támogatások	Sürgősségi segélyek	Természeti csapások, tűzkárok, balesetek
	Szociális ösztöndíjak (támogatások)	Oktatást segítő támogatások
	Természetbeli támogatások	Tanszerek, tej-kifli
	Menekült támogatások	
	A közszállítási használatára vonatkozó támogatások	Időskorú személyek utazási kedvezménye, Diákok utazási kedvezménye
	A kommunikációhoz és az információhoz való jutás támogatása	Számítógépek biztosítása pályázattal, Ingyenes internethasználat a tanintézményekben
2.Gyermek- és család-támogatások	Családi pótlék (gyermekpénz)	
	A szülői gondoskodástól átmenetileg vagy véglegesen megfosztott gyermekek támogatása	
	Szülői támogatás	Gyermeknevelés és gyermekgondozás
3.Sajátos szükségletű személyek támogatása	Juttatások a fogyatékkal élők számára	Vakok, gyengén látók, mozgáskorlátozottak, Értelmi fogyatékosok
	Juttatások a gondozók számára	

B. A szociális szolgáltatások azok az általános érdekű tevékenységek amelyek arra irányulnak, hogy segítsenek leküzdeni a bizonyos társadalmi csoportokhoz tartozó személyek/családok nehézségeit, megelőzzék a társadalmi lecsúszást, a társadalmi kirekesztődést. A szociális szolgáltatások proaktív és integrált megközelítést igényelnek, a jogosultság megállapításakor figyelembe veszik egyrészt a személyek/családok szükségleteit, másrészt a társadalmi-gazdasági, egészségügyi, oktatási és szociális környezeti feltételeket.

A szociális szolgáltatások két alapvető célt szolgálnak:

- az alapszükségletek kielégítését,
- a munkaképesség tartós csökkenése vagy elvesztése és a vele járó létbizonytalanság csökkentésére irányuló gondoskodást (akik baleset, betegség, vagy születés óta fennálló rendellenesség következtében munkavégző képességük egy részét elvesztették). Ez magába foglalja a személyi gondozást, a munkaképesség visszanyerésének elősegítését, az orvosi, foglalkozási és szociális rehabilitációt, a társadalomba való visszailleszkedés elősegítését.

A szociális szolgáltatások kedvezményezettei, alanyai: a gyerekek és / vagy családok, a fogyatékkal élők, az idősek, a családon belüli erőszak áldozatai, a hajléktalanok, a szenvedélybetegek, munkanélküliek, az emberkereskedelem, a fogvatartottság áldozatai, a mentális zavarokban szenvedők, elszigetelt közösségekben élők, stb.

12.5.1 A családtámogatás normatív szabályozása

A családpolitikai vonatkozású törvények, törvénymódosítások és rendeletek a Románia Alkotmánya szellemében fogantatnak, a mindenkor politikai, gazdasági és társadalmi szükségletek, elvárások és lehetőségek szerint, az európai törvénykezésnek is eleget téve.

A jelenleg érvényben levő családpolitikát megalapozó törvények tehát modern, európai normatívák. Alapvetően az európai demokratikus értékeket tartják szem előtt, és igyekeznek minél szorosabban fölzárkózni azokhoz. Ez magyarázza, hogy a családpolitikára vonatkozó európai előírások, normák megtalálhatóak a román jogban is, sajátos –

leginkább a juttatások és járandóságok kvantumában megmutatkozó – jellegét megtartva.

A ma is jogi referenciaként idézett legkorábbi törvény a 61/1993-as *családi pótlék* (gyermekpénz) jogosultságára vonatkozik.

Az alábbiakban a családokra, mint célcsoportra irányozott szociális ellátásokat mutatjuk be, a jogi alapok mentén.

12.5.2 A családtámogatási rendszer elemei

A családtámogatás rendszerét a közvetett és a közvetlen támogatások alkotják.

a.) A *közvetett (indirekt) támogatások* körébe népeségpolitikai stratégiai alapelvek, törvények és intézkedések tartoznak. Ide sorolhatók: a népességszaporulat szabályozása, az egészségpolitikai elvek és az egészségügyi szolgáltatások rendszere, a népegészségügy, az oktatásügy. Fontossága a család életminőségének alakításában mutatkozik meg.

b.) A szociálpolitikai jellegű *közvetlen családtámogatások* körébe tartoznak:

a.) Anyasági támogatások

A **148/2005. évi Sürgősségi Kormányhatározat** (OUG) szabályozta a *szülési szabadság* (concediu de maternitate) és az anyasági szociális és egészségügyi ellátások körét.

- a jogosultak köre: akik befizették a biztosítási hozzájárulást;
- az ellátás időtartama: 126 naptári nap, amely magába foglalja a terhességi és szülési periódust;
- a segély kvantuma az utolsó 12 hónap jövedelmi átlagának 85%-a. A szülési segélyt az egészségbiztosítási alapból finanszírozzák;
- a szülési szabadság két részre osztható: 63 naptári nap a szülés előtt, a terhesség idején, 63 a szülés után vehető igénybe. A szülési szabadság (concediu de lăuzie) minimum 42 nap lehet (A fogvatékkal élők már a terhesség 6. hónapjától jogosultak a szülési szabadságra).

A *gyermeknevelési szabadságra* (*concediu pentru creșterea copilului*) való jogosultságot a 111/2010-es Sürgősségi Kormányhatározat, és az ezt kiegészítő és módosító 124/2011-es Sürgősségi Kormányhatározat szabályozza. A *gyermeknevelési szabadság* a gyermek 2 éves koráig igényelhető, hátránnyal élők esetében 3 éves korig.

Jogosultak köre: román vagy EU-s állampolgárság, romániai lakhely, akik születés előtt min. 12 hónap munkaviszonnyal rendelkeztek, és ezalatt legkevesebb 1 hónapig befizette a társadalombiztosítási és egészségbiztosítási járulékot. A *gyermeknevelési szabadság* alatt *gyermeknevelési segély* igényelhető. Nem adózott jövedelem, de erre a jövedelemre is be kell fizetni a társadalombiztosítási (10.5%) és egészségbiztosítási (5.5%) járulékot.

A **210/1999 Törvény** az *apasági szabadságról* (*concediu parental*) rendelkezik. Elrendeli az apa 5 fizetett munkanapra való jogosultságát, amikor a családba gyermek születik. Az apasági segélyt az alaphér szintjén biztosítja a munkaadó. Ugyanez a törvény rendelkezik az *egyetemista vagy diák anyák gyermeknevelési juttatásáról*. Feltétele, hogy nappali, látogatásos oktatásban vegyen részt és ne legyen fizetéses munkaviszonyban. Ennek összege 1062.5 lej (2016), azaz a szülést megelőző 24 hónap országos brutó minimál bérének 85%-a. Az iskola befejezése után még 60 napig a jogosultság fennmarad, ez idő alatt még folyamodható. Ezt követően a munkanélküliségi igazolás alapján lehet igényelni, amennyiben nem létesült munkaviszonya.

A **96/2003. Sürgősségi Kormányhatározat** a *munkahelyi anyasági védelemről* szól. A törvény védelmet nyújt a terhes nőknek és a szülő és szoptató anyáknak a munkaadóval szemben. Egyrészt szavatolja a munkahely megtartásának biztonságát, másrészt előírja az egészségre ártalmatlan munkafeltételek biztosítását. A normatíva célja a terhes nők védelme, munkahelyi, terhességet veszélyeztető tényezők kiszűrése vagy csökkentése (pl. munkaidő csökkentése, felmentés a nehéz munka alól). Amennyiben a rizikótényezők csökkentése nem lehetséges, a

várandós nőnek joga van egy maximum 120 naptári napra kiterjedő, fizetett, un. *veszélyeztetett terhességi szabadságra* (*concediu de risc maternal*), amelyet egészében vagy részekre bontva vehet igénybe. A veszélyeztetett terhességi szabadság minden munkaviszonyban lévő terhes nőnek jár, megkötések nélkül. A juttatás nagysága az előző évben egy 6 hónapos realizált bruttó átlagának 85%-a.

b. A gyermekek támogatása

A gyermekpénzt (*alocația de stat pentru copii*) utoljára a 25/2015 sz. Törvény szabályozta, amelynek hatályba lépésétől kezdődően (2015. Június), a gyermekpénz megduplázódott, 42 lejről 82 lejre emelkedett. Minden román állampolgársággal rendelkező gyermek 14 éves koráig a szülőt illeti, a 14 év fölötti gyermekek maguk kapják.

- 2 éves korig 200 lej (0,4 ISR)
- 2-18 évig 84 lej (0,168 ISR)
- 3-18 évig (fogvatékosok) 200 lej ((0,1=4 ISR)
(1 ISR=500 lej, szociális referencia indexet jelent).

2012-től azok a gyerekek is jogosultak a gyermekpénzre, akiknek az anyja igazolni tudja, hogy szülés előtt minimum 6 hónapig munkaviszonyban állt és befizette az adókat és illetékeket. Ha a szülő egyedül neveli a gyereket, nem kell igazolnia a munkaviszonyt. Ikerszülés esetén a gyermeknevelési segély 600 lej a második (és harmadik) iker-gyermek után. 2014 novemberétől az alacsony jövedelmű sokgyermekes családok gyermektámogatásban részesülnek, amennyiben az egy főre eső családi jövedelme 530 lej alatt van, 82 lej/hó értékben.

A **272/2004. Törvény** egyes paragrafusait helyettesíti a **65/2014-es Sürgősségi Kormányrendelet**. Módosulnak a nevelési intézményekben vagy nevelőszülőknél gondozott gyermekek ellátása (*alocație de plasament*). A nevelőszülőknél vagy intézményi gondnokság alatt nevelt gyermekek támogatása 97 lejről (0,194 ISR) 600 lejre (1.2 ISR) emelkedik. Minden gondozott gyermek 18 éves koráig jogosult erre a támogatásra, ami kiterjedhet 26 éves korig, amennyiben a jogosult diákstátuszban

marad. Az intézményi nevelésben levő gyermek a rendszerből való kikerülésekor egyszeri alkalommal 900 lej támogatásban részesül. A támogatást a központi költségvetési alapból fedezik.

A **448/ 2006. sz. Törvény** a fogyatékos gyermekek védelmét és ellátását szabályozza. A **124/2011-es Sürgősségi Kormányrendelet** módosította a törvényt. A törvény figyelembe veszi a gyermek fogyatékosági fokát és életkorát, és ennek függvényében támogatja az ellátást, gondoskodást, felügyeletet biztosító személyt, a gyermek 18 éves koráig. A támogatás kiterjed

- a gyermekgondozási szabadságra (*concediu pentru îngrijirea copilului cu handicap*), a gyermek 7. betöltött életévéig,
- a gyermeknevelési szabadságra (*concediu pentru creșterea copilului*) a gyermek 7-18 éves koráig.

A támogatások eltérőek abban az esetben:

a) ha az anya munkaviszonyban állt a fogyatékos gyerek születésekor,

b. ha az anya nem volt munkaviszonyban a fogyatékos gyerek születésekor.

a.) Ha az anya munkaviszonyban állt a fogyatékos gyerek születésekor, az alábbi jogok illetik:

1. szülési szabadság és juttatás:
 - a) a gyermek 3 éves koráig havi 0,9 ISR (450 lej),
 - b) a fogyatékos gyerek 3-7 éves kora között havi 0,6 ISR (300 lej),
2. havi gyermeknevelési támogatás 1.2 ISR (600 lej),
3. 4 órás részmunkaidős foglalkoztatás súlyos fogyatékoság esetén a családi pótlék (gyermekpénz) 200 lej (0.4 ISR) a gyermek 3 éves koráig,
4. betegszabadság a fogyatékos gyermek korházi beutalása esetén, a beutalás teljes idejére, a gyermek 18. betöltött életévéig,

b.) ha a gondozó szülő nem volt munkaviszonyban:

- 1) szülési szabadság és szabadságpénz,
- 2) a gyermek 3 éves koráig havi 300 lej,
- 3) a gyerek 3-7 éves kora között havi 150 lej.

A fogyatékosággal élő gyerekek oktatási támogatása érdekében a 4653/2001-es miniszteri rendelettel elfogadott keret-tantervek először állapítottak meg differenciált követelményrendszert a mainstream oktatásba integrálódó tanulók számára. Ezeket a követelményeket az iskolai szaktanárok és utazótanárok/támogató pedagógusok együttműködése révén dolgozták ki. Az 1251/2005 sz. Kormányhatározat bevezette a *speciális integrált oktatás* fogalmát, megyei szintű speciális pedagógiai tudásközpontokat hozott létre, valamint elrendelte – az Európai Unió terminológia elfogadásával – az addigi speciális iskolák *inkluzív pedagógiai szolgáltató központokká* történő átalakítását (Belényi 2011, 201).

c. A családi támogatások

A **277/2010. sz. Törvény** a családfenntartási támogatásokról rendelkezik.

Családfenntartási támogatásban (Alocăția de susținere a familiei) az alacsony jövedelmű családok részesülnek. 2014-ben a kormány módosította a családfenntartási támogatások összegét, 2016. április 1-től már nem kötötték a helyi adók és illetékek befizetéséhez. A jogosultság azon alacsony jövedelmű családoknak jár, akik 18 év alatti gyermekek eltartásáról és neveléséről gondoskodnak, az alábbiak szerint:

14. Táblázat. A családfenntartási segélyek.

	Családban élők				Nevelő szülőknél/Intézményben			
Jövedelem/fő	ISR/lej				ISR/lej			
	1gy	2gy	3gy	4+	1gy	2gy	3gy	4+
0.4 ISR	0.164=	0.328=	0.492=	0.656=	0.214=	0.248=	0.642=	0.856=
Alatt	82 lej	164 lej	246 lej	328	107 lej	214 lej	321 lej	428 lej
0.41-1.06 ISR	0.15=	0.3=	0.45=	0.6=	0.204=	0.408=	0.612=	0.816=
Között	75 lej	150 lej	225 lej	300 lej	102 lej	240 lej	306 lej	408 lej

A fenti támogatásokat havonta folyósítják a szegénységben élő családok számára.

Az egyszülős gyermekes családok támogatására (alocația de susținere pentru familia monoparentală) azok a családok jogosultak, amelyekben a családi nettó havi jövedelem a nemzeti nettó minimálbér alatt van, a szülő egyedül neveli a gyermeket, azonos háztartásban. A támogatások havonta folyósított összege az alábbiak szerint alakul:

- 1 gyermek után 70 lej
- 2 gyermek után 80 lej,
- 3 gyermek után 85 lej,
- négy gyermek után és ifölött 90 lej.

A támogatás feltételei:

- Romániában élő román vagy EU-s állampolgársággal, állandó vagy ideiglenes lakhellyel rendelkező családok;
- Az iskolaköteles gyerekek iskolába kell járnia. Ha a gyerek iskolába jár, az iskola csakis államilag akkreditált intézmény lehet. Betegség miatt igazoltan, ideiglenesen kimaradhat az oktatási rendszerből, ezt orvosilag igazolni kell;
- A gyerek(ek) nem töltötték be a 18 évet;
- A gyerek(ek) a szülővel egy háztartásban él(nek);
- Adható jogosultság, kérvényezni kell a helyi közigazgatásnál;
- Szociális ankét.

d.) Szociális támogatások

A **416/2001. törvény** a *garantált minimális jövedelmekről* szól. Ezt nevezzük szociális segélynek (ajutor social). A törvény előírja, hogy a román állampolgársággal bíró romániai lakhellyel rendelkező, vagy nem román állampolgárságú, de romániai állandó tartózkodási hellyel rendelkező családok (vagy egy háztartásban élők), valamint az egyedülálló személyek (18. életévüket betöltött, külön háztartásban élő személy), garantált minimális jövedelemre jogosultak. A 416/2001-es

törvényt a 42/2013-as Sürgősségi Kormányrendelet módosítja. 2014. Január 1-től a támogatás összege az alábbi módon alakul:

- 141.5 lej (0.283 ISR) - egyedül élő személynél,
- 255 lej (0.510 ISR) - 2 személyes családnál,
- 357 lej (0.714 ISR) - 3 személyes családnál,
- 442 lej (0.884 ISR) - 4 személyes családnál,
- 527 lej (1.054 ISR) - 5 személyes családnál,
- Az ennél több gyerekes családokban minden további gyermek után 36.5 lej (0.073 ISR) igényelhető.

A fenti támogatások mértéke 2016-ban is ugyanakkora.

Ugyanez a törvény (416/2001, 28. Cikk) rögzíti a *gyorssegélyre* (ajutor de urgență) vonatkozó előírásokat. A gyorssegély a törvényekben, normatívákban rögzített szükségállapotban kerül kiutalásra természeti katasztrófák, tűzkár, balesetek stb. esetén, a központi és/vagy a helyi költségvetésben elkülönített alapok függvényében.

A gyorssegély igényelhető, adható, de nem normatív támogatás. A kéreseményt dokumentálni szükséges. A kérvényt a polgármesteri hivatalnál kell elhelyezni, amit egy szociális ankét követ, a kéresemény azonosítása végett.

A 27/2013-as Kormány Rendelet (OG) és a 778/2013-as Kormány Határozat a *fűtéstámogatást* szabályozza. Fix összeget határoznak meg.

- Távfűtés támogatás adható, amennyiben a család átlagos nettó jövedelme nem haladja meg az 1.572 ISR értékét (786 lej/családtag), illetve egyedülálló háztartásban a 2.164 ISR értéket (1082 lejt).
- Villany, gáz, szén, fa, gázolaj fűtés esetén 615 lej/családtag jövedelem esetén.

Nem normatív támogatás. Jövedelemteszt alapján ítélik meg.

15. Táblázat: A havi fűtéstámogatás.

Havi nettó jövedelem / családtag	Földgáz (lej)	Fa, szén, kőolajszármazékok (lei)	Elektromos energia (lei)
< 155	262	54	240
155,1- 210	190	48	216
210,1 – 260	150	44	192
260,1 – 310	120	39	168
310,1 – 355	90	34	144
355,1 – 425	70	30	120
425,1 – 480	45	26	96
480,1 – 540	35	20	72
540,1 – 615	20	16	48

Forrás: <http://www.asco-oradea.ro/formulare-online/cerere-ajutor-incalzire-sezonul-rece-2016-2017-si-conditii-de-acordare> (letöltve 2016.12.05.)

A **446/2006. sz. Törvény** rendelkezik az *ajándékutalványokról* (tichete de cadou) és *gyermekgondozási utalványokról* (tichete de creșă).

A 883/2013-as Kormányrendelet a *gyermekgondozási utalvány* összegét 420 lejben állapítja meg. Negyedévenként az inflációhoz igazítják. Célzott felhasználhatósága van. A bölcsődei gyermekgondozási utalványokat a munkáltató biztosítja, ebből következik, hogy csak azok az alkalmazottak vagy vállalkozók jogosultak erre, akik 2 év alatti gyereket (fogyatékosok esetén 3 év) nevelnek és nincsenek gyermeknevelési szabadságon. Jövedelemkiegészítő szerepet töltenek be. Nem adózzák meg. Hasonlóképpen adómentesek az ajándékutalványok is, amennyiben értékük nem haladja meg a 150 lejt. A munkáltató ajándékozta ünnepek alkalmával. Az ennél nagyobb értékű ajándékutalványok, mint társadalmi költségek levonhatók a profitadóból, bérköltség címen, legtöbb 5%-ig terjedően.

A szociálpolitikai, ezen belül a családtámogatási rendszer ma jelentős átalakuláson megy keresztül. Az egyre beszűkülő jóléti szociálpolitikai trend Európa szerte, így Romániában is a juttatások számának és a kedvezményezettek körének csökkentését akarja elérni. A Kormány 2011 végén jelentette be, hogy a támogatások körét 16 támogatási formára szeretné korlátozni.

Temetkezési segélyben két úton lehet részesülni:

- a) A polgármesteri hivataltól, a 416/2001 törvény alapján, amely a minimálbér alatti vagy szociális segélyben részesülő túlélő segélyezését szabályozza. A segély kiutalása kérvényezéssel történik, a temetkezési költségeket igazoló iratok bemutatása után.*
- b) A nyugdíjtörvény alapján való jogosultságot a 263/2010-es törvény szabályozza. A család bármely tagja kérvényezheti. A segély kérvényezhető a halálesetet követő 3 éven belül. A segély összegét 24 órán belül folyósítják.*

A **340/2013 sz.** állami társadalombiztosítási költségvetési törvény értelmében a biztosított vagy nyugdíjas temetkezési segélye az országos bruttó átlagjövedelemmel egyenlő. Ha az elhalálozott családtag nem volt biztosított, de a túlélő igen, a segély az országos bruttó átlagjövedelem felével lesz egyenlő. Ez az összeg 2298 lej, illetve 1149 lej volt 2014-ben, 2681 lei, illetve 1340.5 lej volt 2016-ban.

12.6 Összegzés

A helyi vagy állami költségvetés terhére történő támogatások a krízishelyzetek széles körét lefedik. A segélyek és juttatások összege kicsi, egymagában egyik sem elégséges a felmerült szükségletek méltányos kielégítésére. A román szociális védelmi rendszer nagyon szűkmarkú, az európai rendszerek egyik utolsó helyét foglalja el. A nyugdíjak tekintetében az EU tagállamai között csak Bulgária van mögötte. Ugyanez a sorrend a szegénységi támogatások és ellátások vonatkozásában is.

12.7 Könyvészet

1. BEDNAY Dezső, dr. (2012): *Szociálpolitikai és szociális jogi alapfogalmak*, Jogi asszisztens tanfolyami jegyzet, ATALANTA Üzleti Szakközépiskola, <http://www.nemokap.hu/jogi/3fe/szocpol.pdf> (letöltve 2016.11. 05.)
2. BELÉNYI Emese, FLÓRA Gábor (2010): Kompenzáció (és)/vagy inklúzió? Fogyatékkal élő személyekkel kapcsolatos közpolitikák Romániában *Humán Innovációs Szemle* 1-2/2010, 130-142.
http://humanexchange.hu/site/uploads/file/130-142_beh_fg.pdf
(letöltve: 2017.03.07.).
3. BELÉNYI Emese (2011): Fogyatékoság és esélyegyenlőség oktatáspolitikai perspektívában In: Kozma T – Perjés I. (eds.) *Új kutatások a neveléstudományokban 2011* Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 197-206.
4. BELÉNYI Emese (2012): Szociális dimenziók a fogyatékossgal élő tanulók oktatása-nevelése terén *Acta Medicinae et Sociologica* Vol. 3. No. 4-5/2012, 41-60.
http://epa.oszk.hu/02500/02535/00004/pdf/EPA02535_acta_medicinae_2012_04-05_041-060.pdf (letöltve: 2017.03.05).
5. COMISIA PREZIDENTIALĂ PENTRU ANALIZA RISCURILOR SOCIALE ȘI DEMOGRAFICE 2009, *Riscuri și inechități sociale în România*, Septembrie 2009, http://www.presidency.ro/static/CPARSDR_raport_extins.pdf (letöltve 2015. 01.27.).
6. Legea asistenței sociale nr. 292/2011, Text publicat în M.Of. al României. <http://lege5.ro/Gratuit/gi4diobsha/legea-asistentei-sociale-nr-292-2011> (letöltve 2016.10.26.).
7. ROMÂNIA: *Raportul Național Strategic privind Protecția Socială și Incluziunea Socială (2008 – 2010)*, București, septembrie 2008 (letöltve 2015. 02.12.).
8. HOTĂRÂREA GUVERNULUI nr. 778/2013, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 548 din 29 august 2013.

13. AZ IDŐSKORÚAK VÉDELME

Kulcsszavak: idősor, nyugdírendszer, egészségbiztosítás

13.1 Az idősor jellemzése

Az öregedés az élet természetes folyamatának utolsó ciklusa, amely a fejlődés és a stagnálás (kiteljesedés) után következik. Igen fontos életszakasz, nemcsak individuális (pszichológiai), hanem társadalmi vonatkozásban is. Az öregedés a perspektívák beszűkülését, a betegségek gyakoribbá válását, a szegénységi szimptómák megjelenését eredményezi.

Individuális szinten a képességek hanyatlása a legfontosabb változás, amely a sejtek biológiai és fiziológiai öregedéséhez kapcsolódnak. A biológiai-fiziológiai hanyatlás a személyiségben is változásokat idéz elő. A változásokat a magatartás, a szokások, a viszonyulások, a kommunikáció, a lelki stabilitás, stb. szintjén bárki meg tapasztalhatja a környezetében élő idősödő, vagy idősorú személyeknél. Változások állnak be:

- biológiai folyamatokban (erőnlét, teljesítmény),
- lelki működésekben (kötődések, érzelmi viszonyulások, alkalmazkodási nehézségek, jövőkép),
- társas (baráti) kapcsolataikban,
- családi szerephelyzetükben,
- társadalmi helyzetükben,
- életmód és életstílusukban,
- a világ értelmezésében.

Az öregedés megélése kétféle módon történik:

- *egészséges öregedési* folyamatban (amikor a testi-lelki-szellemi leépülést az élet természetes folyamatának tekintjük, és elfogadjuk, megtanulunk egyensúlyt teremteni önmagunk és a környezetünk között, vagyis alkalmazkodunk az öregedéshez (Bagyinszki és mtsai 2004).

- *kóros öregedéssel* („a szervezetben zajló folyamatok diszharmonikussá válnak, a lelki folyamatok torzulnak, a testi-lelki egyensúly felbomlik” (Bagyinszki és mtsai. 2004, 27).

Szociális szinten a családi, a társas és a társadalmi viszonyokban történnek alapvető változások. Többgenerációs családban:

- megváltoznak a családi szerepek, a családtagok közötti viszonyulási státuszok (generációk szerepet cserélnek, pl. gondozó szülőből ápolásra szoruló, fő jövedelemszerzőből alacsony jövedelmű nyugdíjas, aktív szülőből alacsonyabb teljesítményű családtag, egészséges emberből betegségekkel élő, stb.),
- a családi feladatokban részvállaló, segítő idős családtaggá válás,
- a társadalmi szerepektől való visszalépés,
- a család jövedelemforrását kiegészítő bevétel a nyugdíjellátásból,
- kölcsönös támogatottság vs. teher.
- Különböző időseknél:
- alacsony jövedelemszint,
- magányosan élés,
- romló életkörülmények,
- betegségek,
- önellátás.

Az idősök társadalmi megítélése társadalmi koronként változik.

Bagyinszki és mtsai. (2004) szerint kétféle szemlélet alakult ki:

- *pozitív tartalmú szemlélet* – az időseket értékként kezelik (ez a hagyományos társadalmakban és korábban a primitív népcsoportokban igen erőteljesen nyilvánult meg. A mesék világa is ebből a forrásból táplálkozik, az öreg a bölcsesség, a tapasztalat, a tudás, a biztonság letéteményese, hordozója),
- *negatív tartalmú szemlélet* – a modern kor szemlélete, az idősök társadalmi és családi teherként jelennek meg, a társadalom és a család csökkent értékű tagjának tartják (beteg, gyenge, labilis, tehetetlen, kiszolgáltatott, fogyasztó, stb.)

13.2 Az idősekről való társadalmi gondoskodás

Az időskorú népesség a legsebezhetőbb célcsoport, mert a legvédtelenebb. A róluk való gondoskodás társadalmi feladat. Ennek a feladatnak az ellátására jöttek létre az időskorúak ellátását biztosító szociális intézmények. A szociális intézmények (servicii sociale) megszervezését és működését a 68/2003 számú Kormányrendeletben szabályozták, amelynek előírásait 2008-ban megvizsgálta és értékelte a Pénzügyminisztérium alárendeltségében működő Központi Számvevőszék. Megállapította, hogy a fenti Kormányrendeletben 202 társadalmi jogosultsági forma létezik, amelyek hat nagy szociális ellátó területet alkotva hozzák létre a szociális szolgáltatások és ellátások rendszerét, a társadalombiztosítási rendszert. Az idősekről való gondoskodás a *társadalombiztosítási jogokban*, amely nem más, mint a nyugdíjjárulék befizetése után nyert jogosultság (nyugdíjak és hozzátartozói nyugdíjak), és az *egészségügyi szolgáltatásokhoz való jogosultságban* teljesedik ki. Ezen jogosultságok mellé más igényelhető, de nem normajellegű szociális juttatások is tartoznak, olyanok, amelyek az alacsony jövedelműség kompenzációs funkcióját látják el, és amelyek a helyi költségvetést terhelik.

Az idős népességről való gondoskodás három szempontból fontos: a társadalompolitika, a szociálpolitika és a családpolitika szempontjából.

Társadalompolitikai vonatkozásban a népesség elöregedésének kérdése merül fel. A mai társadalmak mindegyike a *társadalom elöregedésével* szembesül, ami nemcsak a demográfiai egyensúly megbomlását jelenti, hanem a társadalom egyensúlyban maradását is (Az aktív népesség és a nem produktív népesség egyensúlyának megbomlása komoly társadalom- és gazdaságpolitikai problémákat idéz elő, mivel az időskorúság kiadási tételt jelent a költségvetésnek, és ezt a terhet a foglalkoztatott népességnek kell viselnie, a társadalmi biztonság érdekében).

Családpolitikai szempontból az időskorú népességre is vonatkoznak a társadalomvédelem általános elvei és gyakorlata. Ehhez kapcsolódik továbbá a fokozott sérülékenysége, amely az időskor sajátosságaiból (munkaképesség csökkenése, egészség romlása, jövedelem csökkenés, kiszolgáltatottság, esetenként eltartottság, generációs problémák, életérzés, leépülés) adódik.

Az idősekre vonatkozó családpolitika szorosan összekapcsolódik a nyugdíjellátással és az egészségügyi szolgáltatások hozzáférhetőségével. Az idősekre vonatkozó sajátos családpolitika konkrét megnyilvánulásai az állami, a civil és egyházi fenntartásban működő időotthonok, menhelyek, klubok, a karitatív jellegű vagy minimális költségtérítésű állami gondoskodás (önkormányzatok szociális osztálya szociális munkásokkal segíti a rászorulókat), a gyógyszerellátmányi kedvezmények, stb.

Szociálpolitikai vonatkozásban az aktív kor után bekövetkező időskorúság (öregség), és az öregekről való gondoskodásról van szó. Az időskorú népesség legfőbb jellemzője, a *jövedelemszerzésben* beálló változás. A jövedelemszerzés már nem közvetlenül a gazdasági szférából származó bér (fizetség az elvégzett munka fejében), hanem a gazdaság megkerülésével, a költségvetésen keresztül történő másodlagos elosztásból származó jövedelem.

Az idősek ellátása három nagy területet ölel fel:

- a.) a társadalombiztosítási ellátásokat,
- b.) egészségügyi ellátásokat,
- c.) szociális jellegű ellátásokat.

Az ellátások lehetnek pénzübeli támogatások vagy természetben nyújtott szolgáltatások és ellátások.

a.) A *társadalombiztosítási ellátás* (prestații de asigurare socială) a nyugdíjfolyósításban valósul meg. A nyugdíjazási szabályozásokat új alapokra helyezi a **19/2000 Törvény**, amely felváltja a korábban érvényes normákat. A **263/2010. sz. Nyugdíjtörvény** módosításokat eszközöl, amely módosítások az általános társadalmi megszorítási intézkedések szellemében történnek. Elsősorban a nyugdíjkorhatár

felemelése, a nyugdíj utáni egészségbiztosítás díj (5,5%) befizetése és az 1000 lej fölötti nyugdíjak adó alá vonása (16%) jelent visszalépést, ami a nyugdíjjövedelem csökkenését vonja maga után. Ugyanakkor a törvény előrevetíti a nyugdíjkiszámítás alapjául szolgáló nyugdíjpont 732,8 lejes értéken való befagyasztását is. Azonban, a nyugdíjpont befagyasztása nem valósult meg. Az eltelt periódusban több ízben módosult. A törvény az egységes nyugdíjazási gyakorlatot ülteti életbe. A nyugdíjalapot a társadalombiztosítási járulék képezi, amelyet két forrásból szednek be, a munkavállalótól és a munkaadótól. A társadalombiztosítási járulékfizetés (contribuție de asigurare socială - CAS) differenciált, a munkakörülményektől függ. A társadalombiztosítás összege három kategória szerint változik:

16. Táblázat. Társadalombiztosítás forrásai.

Munkakörülmények	A járulék összege (bruttó jövedelem/hó)	A munkavállaló része	A munkaadó része
<i>Normális</i>	31,3%	10,5%	20,8%
<i>Rendkívüli (földalatti és légi munka, erősen megterhelő munka)</i>	36,3%	10,5%	25,8%
<i>Speciális (nemzetbiztonság)</i>	41,3%	10,5%	30,8%

A nyugdíjrendszert a hatályos 263/2010 számú nyugdíjtörvény alapján ismertetjük. Nem foglalkozunk azokkal a módosításokkal, amelyeket a 142/2016-os törvény szabályoz, mivel kis hatáskörre kiterjedő speciális előírásokat fogalmaz meg egyes társadalmi kategóriák tekintetében. A 263-as hatályos nyugdíjtörvény öt nyugdíjtípust határoz meg:

- korhatáros öregségi nyugdíj (pensie pentru limită de vârstă),
- előrehozott vagy korkedvezményes nyugdíj (pensie anticipată),
- részleges előrehozott korkedvezményes nyugdíj (pensie anticipată parțială),
- rokkantsági vagy betegnyugdíj (pensie de invaliditate),
- hozzátartozói nyugdíj (pensie de urmaș).

A *korhatáros nyugdíj* kedvezményezettje minden 65. életévét betöltött férfi és 63. évet betöltött nő, aki minimum 15 éven át fizette a nyugdíjjárulékot. A teljes járulékfizetési időszak férfiak és nők esetében egyaránt 35 év. A nyugdíjkérelmet a jogosult személy nyújtja be a körzeti nyugdíjpénztárhoz, a szükséges igazoló okmányokkal együtt.

A törvény külön rendelkezik a *sajátos vagy nehéz munkakörülmények* között dolgozó személyek (földalatti munka, légi környezet, erős fizikai és pszichikai megterhelés, fegyveres testület) nyugdíjazásáról (1-es munkacsoport). Ebben az esetben 60 év a természetes nyugdíjkorhatár, 20 (minimális hozzájárulási idő), illetve 30 év régiség ebben a szakmai csoportban.

A harmadik kategóriába a *speciális szakmák* tartoznak: aktív katonai személyzet, önkéntesek és katonák, rendőrök, büntető végrehajtási, honvédelmi, közrendi és nemzetbiztonsági rendszerben dolgozó különleges státusú köztisztviselők nyugdíjazásával. Ebben a kategóriában is módosul a nyugdíjkorhatár és a társadalombiztosítási hozzájárulás befizetésének időtartama, a következőképpen:

- A nyugdíjkorhatár egységesen 55 évről fokozatosan 60 évre emelkedik.
- A teljes hozzájárulási idő 20 évről 25 évre módosul.
- A minimális hozzájárulási idő 15-ről 20 évre emelkedik, amelyből 10 év régiség ebben a szakmában.

Például, egy 2017. január 1-én nyugállományba vonuló személy esetén a nyugdíjazási korhatár 56.6 év, a teljes hozzájárulási idő 23 év, vagy legalább 16.6 év ebben a foglalkozásban. A nyugdíj összege az utolsó 6 hónap bruttó jövedelem 85%-a. 2021. Január 1-től évente indexálják, az inflációs ráta 100%-val és hozzáadnak még egy 45%-os reáljövedelem növekedést.

Az *előrehozott vagy kord kedvezményes nyugdíj* a nyugdíjkorhatár előtt legtöbb 5 évvel igényelhető, amennyiben legkevesebb 8 évvel hosszabb ideig fizette a nyugdíjjárulékot, mint amennyit a teljes járulékfizetési időszak rögzít (35 + 8 év férfiak és nők esetében egyfor-

mán). A nyugdíj összegét a korhatáros nyugdíjszámítás szerint állapítják meg. 65F/63N éves korban automatikusan átkerülnek a korhatáros nyugdíjba, a nyugdíj újrakalkulálásával.

A *részleges előrehozott nyugdíj* is legkevesebb 5 évvel a nyugdíjkorhatár előtt kérvényezhető. Ebben az esetben a nyugdíj összegét úgy határozzák meg, hogy a korhatáros nyugdíj összegét minden hiányzó hónapra 0,75%-al csökkentik. Ez a teljes nyugdíj max. 45%-al való csökkentését eredményezheti, amennyiben 5 év kedvezményben részesülünk ($0,75 \times 60 \text{ hónap} = 45$).

A *rokkantsági vagy betegnyugdíj* abban az esetben igényelhető, ha a személy elveszítette munkaképességének egy jelentős részét. A munkaképesség elvesztését okozhatja:

- munkabaleset és szakmai megbetegedés,
- idegrendszeri és pszichés betegségek, immunhiányos betegségek,
- szokványos betegségek.

A munkaképesség elvesztésének foka szerint a betegeket három rokkantsági szintbe sorolják:

I. fokú – teljes munkaképtelenség, a rokkant gondozásra szorul. A gondozói ellátmány az érvényes nyugdíjpont értékének 80%-a.

II. fokú – teljes munkaképtelenség, de önellátóan képes ellátnia magát,

III. fokú – fél munkaképesség – részmunkaidőben foglalkoztatható.

A rokkantság fokát orvosi komisszió állapítja meg. A betegnyugdíjas 60 éves korig 1-3 évenként felülvizsgálatra köteles jelentkezni. A nyugdíjkorhatár elérésekor korhatáros nyugdíjba sorolják át.

A *hozzátartozói nyugdíj* a családfenntartó elhalálozása után igényelhető az élettárs és a kiskorú gyermekek részére, az árva gyermek 16. életévéig, illetve 26. éves koráig, amennyiben valamely törvényes keretek között működő oktatási intézetben folytatja tanulmányait. A túlélő élettárs akkor jogosult élethossziglan hozzátartozói nyugdíjra, ha az elhalálozottal legalább 15 évig igazolhatóan házastársi viszonyban

élt. Amennyiben az együttélés ideje 10-15 év, a nyugdíj összege minden hónapra (a 15 év házasságig hiányzó időre) 0,5%-al csökken. Utódn nyugdíjra jogosult a túlélő házastárs, függetlenül a házasságban együtt eltöltött időtől, ha az elhalálozott balesetben vagy szakmai megbetegedés következtében hunyt el, és a túlélő házastársnak nincs jövedelme, vagy jövedelme az országos bruttó átlagjövedelem 35%-át nem éri el.

b.) *Egészségügyi ellátások.* A **145/1997-es törvény** szabályozza az egészségbiztosítás bevezetését, amely új alapokra helyezi a román egészségügy szolgáltatást. Ennek a szabályozásnak következtében az egészségvédelem a szociális védelem részévé válik (Plumb 2003). 1998. január elsejétől válik hatályossá. A biztosítottak jogosultsága kiterjed a teljes orvosi ellátásra a betegség vagy baleset első napjától egészen a gyógyulásig. Az Egészségbiztosítási rendszerben végzett szolgáltatások két csoportra oszlanak:

a. Az egészségbiztosítási pénztár által támogatott orvosi ellátások (megelőzés és egészségfejlesztés, beleértve a betegségek korai felismerését; az ambuláns ellátás; a kórházi szolgáltatások; a fogászati ellátás; a sürgősségi orvosi ellátás; a kiegészítő egészségügyi rehabilitációs szolgáltatások; az egészségügyi pre-, intra- és utó gondozás; az otthoni orvosi ellátást; a gyógyszerek, orvosi ellátás, fogpótlás, ortopédiai.)

b. Az egészségbiztosító rendszer által nem támogatott orvosi ellátások (foglalkozási megbetegedések és balesetek esetén történő egészségügyi szolgáltatások; egyes speciális orvosi szolgáltatások; bizonyos fogászati ellátás; munkahelyen folyó gyógyító tevékenység) (Plumb 2003).

A **95/2006 sz. Törvény** módosítja a 145/1997-es törvényt. A 211. Cikkely kimondja, hogy minden román állampolgár egészségbiztosított, valamint mindazok a külföldi állampolgárok vagy hontalan személyek, akik ideiglenesen az országban tartózkodnak és befizetik az egészségbiztosítási járulékot. Ezt a státust az egészségügyi kártya igazolja. Továbbá, a 212-es és 213-as cikkely szerint az egészségbiztosítás kötelező minden fent nevezett kategória számára, ami a járulék befizetésének kötelezvényét vonja maga után. Kivételt képeznek a

gyermekek, diákok, fogyatékkal élő személyek, forradalmárok, özvegyek és hadirokkantak, kitoloncoltak, a szociális segélyben részesülő a terhes nők és szülő anyák, segélyben részesülők, a munkanélküliek, az elítéltek, a személyek betegszabadságon vagy gyermekgondozási szabadságon lévő személyek, stb. Azok a személyek, akik nem dolgoznak, de egyik házastárs biztosított, a biztosítás kiterjed a biztosított család tagjaira is, a gyermekekre 18 éves korig. Azok a személyek akik nem részesei az egészségbiztosító rendszernek (nem fizették be az egészségbiztosítási járulékot alanyi módon, sem a házastárs), a biztosítás megköthető, amennyiben igazolja, hogy nincs jövedelme és befizeti a minimális járulékot visszamenőlegesen legalább 6 hónapra, havi 33 lej összegben, biztosítottá válik.

Az egészségbiztosítási Pénztár az alábbi orvosi szolgáltatásokban részesíti a biztosítottat, a törvényben előírtak szerint:

- Család orvosi ellátás.
- Szakorvosi járó beteg ellátás.
- Korházi orvosi ellátás.
- Paraklinikai szolgáltatások (orvosi laboratóriumi vizsgálatok).
- Fogászati orvosi ellátás.
- Ingyenes vagy kompenzált gyógyszerellátás.
- Orvosi és ortopédiai protézisekkel való ellátás.
- Sürgősségi és mentő szolgáltatások (betegszállítás, otthoni sürgősségi ellátás).
- Sürgősségi orvosi szolgáltatások az összes európai országban.

c.) *Szociális jellegű ellátások.*

A 27/2013-as Kormány Rendelet (OG) és a 778/2013-as Kormány Határozat a fűtéstámogatást szabályozza. Fix összeget határoznak meg.

- Távfűtésre támogatás adható, 0 – 786 lej/családtag jövedelemszint esetén, illetve egyedülálló háztartásban 0 – 1082 lej jövedelem között.
- Villany, gáz, szén, fa, gázolaj fűtés esetén 615 lej/családtag jövedelem esetén.

Nem normatív támogatás. Jövedelemteszt alapján ítélik meg.

13.3 Összegzés

Az idős személyek (63 év nők / 65 év férfiak) szociális védelme két formában valósul meg: a társadalombiztosítási rendszerben és a szociális támogatási rendszerben. A társadalombiztosítási rendszer tagjai, elérvén a törvényes nyugdíjkorhatárt, havi nyugdíjellátásban részesülnek, a kötelező vagy/és önkéntes társadalombiztosítási hozzájárulások részarányában. Aki nagyobb járulék-befizető volt, nagyobb nyugdíj juttatásban részesül. Azok a személyek is szociális védelemben részesednek, akik kiesnek a társadalombiztosítási rendszerből, nem fizettek társadalombiztosítást. Az időseknek szociális segítéyzése a veszélyeztetett helyzetben lévőkre terjed ki. Ezek az alábbi kategóriák:

- Akiknek nincs jövedelme, vagy a jövedelem nem elegendő ahhoz, hogy tisztességes és biztonságos lakókörnyezetben éljenek;
- Akik egyedül nem képesek az alapvető tevékenységek elvégzésére és segítségre van szükségük;
- Akik nem képesek biztosítani a lakhatási feltételeket (fűtés, világítás) saját forrásból;
- Más, a törvényben előírt vészhelyzetek esetén (94/1 cikkely).
Az idősek védelmét célzó legfontosabb szociális juttatások:
- a szociális segélyek szegénység és társadalmi kirekesztés megelőzése és leküzdése érdekében;
- ápolási díj;
- egyes szociális szolgáltatások költségeinek fedezése vagy résztámogatása (szociális étkezdék, bentlakásos gondozó-ellátó központok, élelmiszerjegyek);
- városközi közlekedés, telefon, rádió és televízió, kezelésses fürdőjegyek, egészségügyi szolgáltatások;
- támogatás olyan helyzetekben, amelyek veszélyeztetik az idős személy életét és biztonságát;
- természetbeni ellátások (alapélelmiszer, cipő, ruházat, gyógyszerek és orvosi eszközök, építőanyagok és hasonlók) (94/2 cikkely);

- személyes gondozás azok számára, akik nem képesek saját maguk ellátására, a függőség foka, családi helyzete és a saját vagy a hozzátartozó család jövedelme függvényében (97/1 cikkely).

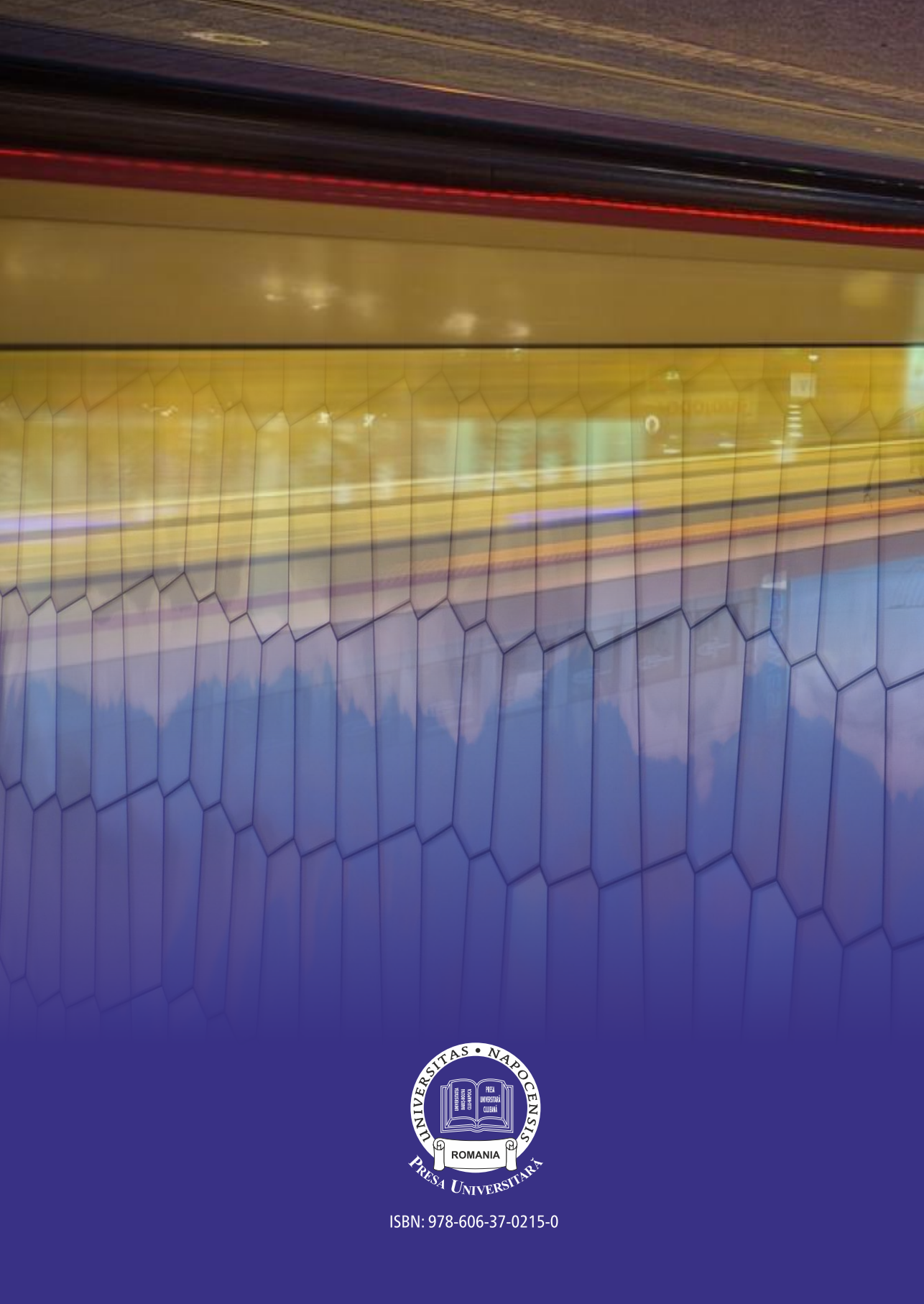
A személyes gondozás támogatása a rezidualitás elve alapján történik: csak abban az esetben ingyenes, ha az időskorú ellátott nem rendelkezik jövedelemmel, ellenkező esetben térítéses, saját jövedelmének, vagy családja, hozzátartozói jövedelmének függvényében.

A szociális támogatási rendszer finanszírozására felhasználható pénzeszközök több forrásból származnak: az állami költségvetésből, a helyi költségvetésből, adományokból, külföldi vagy hazai magán és jogi személyek szponzori és egyéb járulékaiból, a kedvezményezettek hozzájárulásaiból és egyéb forrásokból, a vonatkozó jogszabályok és rendelkezések alapján (128. cikkely).

13.4 Könyvészet

1. BAGYINSZKY ZOLTÁNNÉ – KOVÁCS Ibolya – PÉNTEK Beáta 2004: *Idősek szociális ellátása*. Nemzeti Család és Szociálpolitikai Intézet, Budapest.
2. PLUMB, Ion (2003): *Serviciile de sănătate și asigurările sociale de sănătate, Administrație și management public*, Nr. 1, pp. 20-29.
3. KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL (KSH), www.ksh.hu II. évfolyam 85. szám, 2008. június 27).
4. LEGEA nr. 155 din 18 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial nr. 444 din 22 iunie 2015.
5. LEGEA NR. 223/2015 privind pensiile militare de stat, publicată în Monitorul Oficial nr. 556 din 27 iulie 2015.
6. LEGEA nr.145 din 24 iulie 1997, privind asigurările sociale de sănătate.
7. LEGEA nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății.
8. OG 27/2013 pentru modificarea și completarea OUG 70/2011 privind măsurile de protecție socială în perioada sezonului rece.
9. HOTĂRÂRE GUVERNAMENTALĂ nr. 778/2013 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 50/2011, a Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 38/2011, și a Normelor metodologice de aplicare a

prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 70/2011 privind măsurile de protecție socială în perioada sezonului rece, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 920/2011, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 548 din 29 august 2013.



ISBN: 978-606-37-0215-0